

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

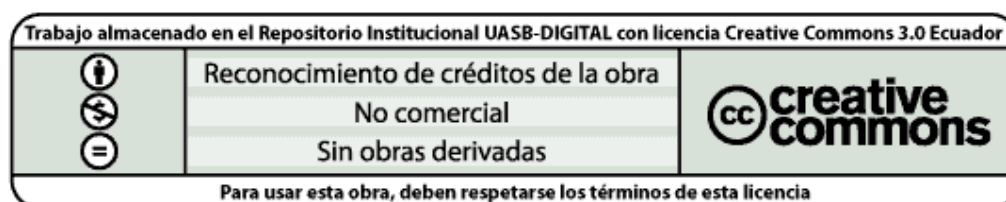
Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo Social

**Pobreza, ruralidad y gestión del Gobierno Autónomo
Descentralizado Provincial de Chimborazo.**

**Una experiencia desde la Viceprefectura de la Provincia de
Chimborazo**

Silvia Patricia Herrera Cisneros

Quito, 2017



CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS.

Yo, Silvia Patricia Herrera Cisneros, autora de la tesis intitulada **“Pobreza, ruralidad y gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo (Una experiencia desde la Vice prefectura de la Provincia de Chimborazo)”**, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 31 de marzo de 2017.

.....

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Social

“Pobreza, ruralidad y gestión del Gobierno Autónomo

Descentralizado Provincial de Chimborazo”

**(Una experiencia desde la Vice prefectura de la Provincia de
Chimborazo)**

Autora: Silvia Patricia Herrera Cisneros

TUTOR: Geovanni Cardoso

Riobamba-2017.

RESUMEN

La investigación aborda la complejidad de la provincia de Chimborazo, actualmente afectada en sus condiciones sociales, económicas, productivas y culturales, que son el fruto de las asimetrías estructurales que tiene expresiones territoriales y sociales, especialmente en los pueblos indígenas; se lo hace a través del análisis de tres elementos importantes: pobreza, ruralidad y gestión del gobierno autónomo descentralizado provincial de Chimborazo.

Se aborda el problema de la pobreza desde el enfoque multidimensional que guía la actual planificación nacional y en un periodo de tiempo que coincide con el ejercicio del actual gobierno nacional (2006-2014), que enarbola la reducción de la pobreza como uno de los grandes logros conseguidos, que no se reflejan en la misma dimensión en la provincia de Chimborazo.

En la zona rural, conviven los problemas estructurales de la pobreza, pero también se observan cambios importantes que le da un nuevo contexto en lo cultural, económico, ambiental e inclusive organizativo, lo que hace imprescindible que se actúe con nuevos paradigmas que permita construir un desarrollo armónico, sostenible y viable que permita reducir las asimetrías. Es un buen momento para repensar “lo rural” en la provincia.

Un proyecto de futuro para Chimborazo, necesariamente compromete los esfuerzos para reducir los niveles de pobreza estructural y coyuntural y las asimetrías que vulneran la sostenibilidad actual del territorio. El importante proceso de reforma del Estado, planificación territorial y corresponsabilidad le entrega el reto al gobierno autónomo provincial para que ejerza su función rectora en la planificación y coordinación provincial; además, a través de las competencias exclusivas y concurrentes que le corresponde, logre incidir en este objetivo con enfoques alternativos que tomen en cuenta los cambios de la actual ruralidad provincial, del contexto regional, nacional y global.

DEDICATORIA

En el Pacha y en el Kutik, todo tiene su tiempo y su espacio; honro el encargo que me dio el pueblo de Chimborazo para ejercer el mandato de la Viceprefectura, poniendo mis preocupaciones y esperanzas en este documento.

Mi profunda gratitud a la Universidad Andina Simón Bolívar, a mi tutor y a todas las personas que contribuyeron para completar este ciclo que lo tenía pendiente desde hace varios años.

Dedico este trabajo al pueblo Puruway, de quien llevo su kuichi y sus washcas en el corazón; y en especial, para el soñador que llevamos dentro, que nos impulsa a mantener las utopías que ayudan a dar un paso en la construcción de un mundo mejor, sin injusticias, sin corrupción.

TABLA DE CONTENIDOS

	Página
INTRODUCCIÓN	8
 CAP. I.	
LA POBREZA EN LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO	
1. ANTECEDENTES	11
2. MARCO TEORICO	15
2.1. El enfoque de la pobreza.	15
2.2. Pobreza coyuntural y Pobreza estructural	17
2.3. Pobreza y desigualdad en la provincia de Chimborazo.	18
2.3.1. Pobreza medida por las Necesidades Básicas Insatisfechas.	18
2.3.1.1. Extrema pobreza y pobreza en la provincia de Chimborazo	21
2.3.1.2. Evolución de la pobreza por NBI en la provincia de Chimborazo durante el período 2006-2014	22
2.3.1.3. Ponderación de la pobreza estructural en la provincia de Chimborazo	23
2.3.1.4. Feminización de la pobreza en la provincia de Chimborazo	26
2.3.2. Pobreza medida por consumo	28
2.3.3. Pobreza medida por ingresos	30
2.4. Perfil de la pobreza en la provincia de Chimborazo	33
2.5. Factores asociados a las condiciones de pobreza en la provincia de Chimborazo.	34
2.6. Relación ingreso y consumo de los hogares rurales.	43
2.7. Estrategia nacional para erradicar la pobreza.	44
 CAP.II.	
3 CONDICIONES ACTUALES DE LA RURALIDAD DE CHIMBORAZO.	46
3.1. Una nueva visión del territorio rural desde el enfoque de la “Nueva Ruralidad”.	46
3.1.1. Las tendencias y los cambios de la nueva ruralidad.	48
3.2. Sistema territorial actual de la provincia de Chimborazo.	51
3.2.1. Subsistema físico-ambiental	55
3.2.2. Subsistema socio-cultural.	59
3.2.3. Subsistema económico – productivo	62
3.2.4. Subsistema de asentamientos poblacionales.	65
3.2.5. Subsistema de movilidad, energía y conectividad.	68
 CAP. III	
4 EL ROL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO.	
4.1. Sistema de competencias.	71

	4.2.	Gobierno autónomo descentralizado provincial.	72
	4.2.1.	Algunos apuntes sobre las competencias y funciones asignadas a los GAD provinciales	73
	4.3.	Líneas de acción para incidir en la reducción de la pobreza en el sector rural de la provincia de Chimborazo.	74
	4.3.1.	La erradicación de la pobreza en la agenda política provincial.	75
	4.3.2.	Políticas públicas para el desarrollo territorial integral.	75
	4.3.3.	Agenda para el desarrollo de la provincia de Chimborazo	76
	4.3.3.1.	Sistema para la equidad y la inclusión.	77
	4.3.3.2.	Sistema de Fomento Productivo.	79
	4.3.3.3.	Sistema de Gestión Ambiental.	82
	4.3.3.4.	Sistema de Gobernabilidad.	82
	4.4.	. Perspectivas para el desarrollo de la provincia de Chimborazo en el proceso de regionalización.	83
CAP. IV.	5.	POBREZA, RURALIDAD Y COMPETENCIAS DEL GOBIERNO PROVINCIAL DE CHIMBORAZO	87
	6	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
	6.1.	Conclusiones.	91
	6.2.	Recomendaciones.	96
	7	BIBLIOGRAFIA	97

INTRODUCCIÓN

En la historia del Ecuador, la provincia de Chimborazo ha sido uno de los centros de grandes cambios sociales que han incidido en la historia del país, a través de la presencia de un importante tejido social alrededor del movimiento indígena; pero, también ha sido una provincia con una población rural que paulatinamente se ha empobrecido por la pérdida de sus medios de vida/producción y el desplazamiento de la vocación agropecuaria; lo que ha provocado que la población migre ante las difíciles condiciones a las que se enfrentan. El abandono del campo solamente es el efecto del deterioro paulatino de las condiciones de vida y de trabajo que ha obligado a la población campesina, especialmente asentada en el área rural a migrar como un mecanismo de supervivencia.

Para establecer nuevas condiciones en el desarrollo del territorio, es imprescindible abordar con seriedad la solución a los problemas estructurales de la pobreza en un marco de corresponsabilidad de todos los niveles de gobiernos autónomos y del gobierno nacional. En este objetivo, es necesario preguntarse:

1. ¿Cuáles son los principales cambios que se han producido en la situación de pobreza en el sector rural de la provincia de Chimborazo durante el período 2006-2014?
2. ¿Cuáles son las condiciones de la actual ruralidad de la provincia de Chimborazo?
3. ¿Cuál debería ser el aporte del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial para reducir la pobreza en el sector rural de la provincia de Chimborazo, en el marco de sus competencias exclusivas?

Los 3 elementos centrales que se describirán y tratarán de explicarse en la investigación se refiere a:

- Los cambios que se han producido en las condiciones de la pobreza en la provincia de Chimborazo, durante el período 2006-2014, que coincide con el inicio de un nuevo proceso político en el país y el cambio de la normatividad nacional que parte con la nueva Constitución del 2008 y las leyes anexas que marcan la gestión de la público en lo que se ha denominado “la reforma del Estado”.
- Los principales factores del actual escenario rural de la provincia de Chimborazo.

- La posibilidad de esbozar algunas líneas de actuación que le permita al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, incidir en la reducción de la pobreza a través de sus funciones, competencias exclusivas y concurrentes.

La investigación pretende aportar en el análisis de la actual situación de la provincia de Chimborazo y en la posibilidad de contribuir con los elementos recogidos en el período de gestión de la vice prefectura de Chimborazo, y en particular en el proceso de planificación y construcción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Provincial realizado entre el 2010 y el 2011, para construir una agenda dirigida a reducir la pobreza en Chimborazo y recuperar los espacios perdidos en el contexto regional y nacional.

Los límites de esta propuesta, están dados por la práctica clientelar que lamentablemente desdibuja el quehacer de lo público y la poca importancia que se da a la planificación de mediano y largo plazo que es desplazada por la coyuntura del tiempo que dura una administración; sabiendo que los problemas estructurales se abordan desde la responsabilidad de guiar el desarrollo de los territorios pensando en el futuro, a costa del cálculo político que suele primar a la hora de tomar las decisiones.

El documento se divide en 4 capítulos:

En el capítulo I, se abordan diferentes enfoques en el análisis de la pobreza y la relevancia de ver el problema de la pobreza desde un enfoque multidimensional que guía la actual estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza y por ende, esta investigación. Luego se analizan los cambios producidos en las condiciones de pobreza extrema y coyuntural en la provincia de Chimborazo, en el período 2006-2014.

El capítulo II, titulado “Condiciones actuales de la ruralidad de Chimborazo”, luego de un breve recorrido por el enfoque de la “Nueva Ruralidad” que aporta elementos para entender los cambios producidos en el espacio de lo rural que incide en lo urbano; se aborda la lectura del territorio de la provincia con sus problemas actuales y potencialidades a través de una breve descripción de los subsistemas: físico-ambiental; socio-cultural; económico-productivo; asentamientos poblacionales y el de movilidad, energía y conectividad.

En el capítulo III, se analiza el rol del gobierno autónomo descentralizado de la provincia de Chimborazo y la posibilidad de incidencia en la reducción de la pobreza

desde sus funciones y las competencias exclusivas y concurrentes que le corresponde; a través de la creación de una agenda política provincial y la generación de políticas públicas para el desarrollo integral territorial. Se ha esbozado algunas líneas de incidencia que recogen la experiencia y las inquietudes de los casi 5 años de gestión en el ejercicio de la vice prefectura.

Finalmente con los elementos recogidos en los capítulos anteriores permitirá relacionar en el capítulo IV el perfil de la pobreza en la provincia de Chimborazo, los factores asociados y la calidad de la inversión pública, tomando como referencia el presupuesto proveniente de los diferentes niveles de gobierno en el período de estudio.

Las conclusiones y recomendaciones que se señalan al final del documento, permite establecer las respuestas a las preguntas planteadas en la investigación, en un problema tan complejo como es la pobreza, dentro de un contexto rural que ha sufrido cambios importantes; pero también poseedor de un gran potencial para repensar el desarrollo de la provincia de Chimborazo.

CAPITULO I

LA POBREZA EN LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO

1. ANTECEDENTES.

En la historia del Ecuador, la provincia de Chimborazo ha sido uno de los centros de grandes cambios sociales; si nos situamos en las últimas décadas, especialmente del siglo pasado, la concentración de la tierra en las haciendas y la explotación hacia los indígenas, marcó la lucha para su recuperación y la conformación de un importante tejido social alrededor del movimiento indígena que se convirtió en un actor emergente de la década de los años 90, logrando incidir en la historia del país.

Chimborazo es la provincia con una población rural que paulatinamente se ha empobrecido por la pérdida de sus medios de producción y el desplazamiento de la vocación agropecuaria de la provincia, lo que ha provocado que la población migre por las difíciles condiciones a las que se enfrentan.

Los cambios importantes en la reforma del Estado que se produjeron con el advenimiento de la Nueva Constitución vigente desde el 2008, que entre otros aspectos entrega un nuevo marco normativo que rige a los gobiernos locales en la actualidad; con particular énfasis, en la planificación territorial como instrumento clave e imprescindible para el desarrollo integral y la superación de los problemas que afectan a la población y al entorno, pretendieron mejorar la situación de empobrecimiento de la población rural del país y por consiguiente, de la población campesina de la provincia.

El ejercer la vice-prefectura de Chimborazo durante el período 2009-2014, permitió constatar la pobreza y el abandono de la zona rural de la provincia de Chimborazo, y a la vez evidenciar las posibles estrategias para dar respuestas a este problema estructural que fueron pensadas y construidas colectivamente. Al haber sido parte del proceso de elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de Chimborazo; a través de la presente investigación, pretendo aportar con una lectura más amplia sobre la situación actual de la provincia, afectada por las condiciones de empobrecimiento de la población rural; con la necesidad imperiosa de contar con las líneas de acción que incida en la reducción de la pobreza, tomando como base las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados

Provinciales en las nuevas condiciones de la actual ruralidad de la provincia; para lo cual, se plantean 3 momentos importantes en la investigación:

- Analizar los cambios que se han producido en las condiciones de pobreza de la provincia de Chimborazo, durante el período 2006-2014 que coincide con el ejercicio del actual gobierno.
- Analizar las condiciones actuales de la ruralidad de la provincia de Chimborazo.
- Esbozar líneas de acción que le permitiría al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, incidir en la reducción de la pobreza del sector rural de la provincia de Chimborazo, en el marco de sus competencias exclusivas.

Para entender las condiciones actuales de la provincia, es importante contar con un breve recorrido de sus antecedentes históricos que contribuirán a un mayor entendimiento y conocimiento.

En el territorio en el que se asienta actualmente la provincia de Chimborazo, vivieron los pobladores de la gran mancomunidad de cacicazgos, que formaron el Pueblo Puruway, que según el historiador Jacinto Jijón y Caamaño y otros estudiosos, llegaron a establecerse a la llegada de los españoles, en los territorios de las provincias de Chimborazo, Bolívar y Tungurahua y buena parte de Pastaza y Cotopaxi, lugares desde los cuales extendieron su influjo hacia el norte, la costa y probablemente hacia el sur. Su época de apogeo duró siete siglos, entre los años 750y 1450 (Ortíz Arellano, 2015).

Con la llegada de los españoles, se conformaron las grandes haciendas cuyas tierras no estaban obligadas a producir más que lo indispensable para asegurar la fortuna y la felicidad de los señores feudales.”¹ Los obrajes cobraron auge, con el consiguiente fomento del comercio de los paños y la activación de la economía local. A la par se produjeron levantamientos indígenas, uno de ellos que sacudió al territorio de la Real Audiencia en 1803, comenzó en los territorios de lo que hoy es Columbe y Guamote, al mando de Julián Quito y de Lorenza Avemañay, en protesta por el aumento en el pago de las tasas tributarias de los estancos y alcabalas.

¹Carlos Ortiz Arellano, *Riobamba en el centro de la historia ecuatoriana*, Simposio de historia de la Región Central, Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, 2015, pgs. 55-58.

Esta gesta fue seguida cíclicamente, haciendo que en la historia de los levantamientos indígenas en el Ecuador; Riobamba y Chimborazo hayan sido protagonistas, frente a los abusos de los españoles, criollos y mestizos, en las mitas, la anexión de las tierras comunales, las aduanas, el trabajo en las minas, la explotación en las haciendas, etc.

Hasta los años 50 del siglo XX, los terratenientes fueron los amos de la provincia, mientras los indios recibían palos, rayas y desprecio como pago de jornal”², entonces llegó a presidir la iglesia de Riobamba Leonidas Proaño, a quien se le ha denominado el “Obispo de los indios”. Su pensamiento claro ganó espacio, la iglesia debía cumplir la misión de trabajar por los más pobres y ellos eran los indios de Chimborazo y del Ecuador, había que devolverles la palabra que tantos siglos de opresión les había quitado. Con su voz y con su ejemplo señalaba que el designio de Dios no era la esclavitud sino la libertad del ser humano y para lograrla, el indio tenía que sentirse persona con derechos y que la organización era el mecanismo para efectivizarlo. Su obra “Creo en el hombre y en la comunidad”, resume su pensamiento y la lucha por los empobrecidos de Chimborazo y del Ecuador.

Para el pueblo indígena han sido siglos de resistencia frente a la explotación económica, la opresión política, la exclusión y la discriminación social; sin embargo, persisten valores, conocimiento, sabiduría, ciencia que fluyen en los pueblos y comunidades indígenas que determinan las luchas, las propuestas y los logros del movimiento indígena contemporáneo; que a pesar de los cambios sociales importantes que ha tenido la provincia, en las últimas décadas ha sentido paulatinamente los efectos del empobrecimiento de la población y la pérdida de espacio en el contexto nacional.

Los resultados del censo de población y vivienda del 2010, demuestran los cambios en la conformación de la población: la reducción de la tasa de crecimiento poblacional al 1% y la reducción de la población rural al 4%; los cambios en la pirámide poblacional especialmente entre los 15 y 30 años se debería a los altos niveles de migración, que ubica a Chimborazo en el segundo lugar entre las provincias del Ecuador con mayor porcentaje de emigrantes especialmente indígenas. (censo, 2010): “...La principal razón por la cual se ve obligada a migrar la población

² (C. Ortíz Arellano, *Riobamba en el centro de la historia ecuatoriana*, p.71)

indígena de Chimborazo es la falta de fuentes de trabajo, el 68% de los migrantes corresponde a Población Económicamente Activa (PEA)...” (Censos, 2010).

El sacerdote Fernando Botero, en su libro “Para no ser una carga” Pasado y Presente de las Comunidades Indígenas de Chimborazo, recoge varios testimonios que delatan la realidad actual de la provincia;

“Hay algunos profesionales que están en la comunidad, estamos cerca a la Panamericana, eso da para que puedan ir y volver. La actividad económica es la cuestión de trabajo extra fuera de la comunidad, hay empleados, hay quienes ejercen en instituciones públicas y privadas. La producción de la agricultura es para ambas cosas (venta y autoconsumo) dependiendo de la tenencia de la tierra, que es un solar, es poquísimos, por eso no podemos obligar a decir que la gente se quede, porque no hay terreno, La mitad de la comunidad está en Guayaquil, ellos vuelven a visitar a familias, ellos tienen hecho vida allá, es imposible que regresen a comunidad, ellos trabajan en negocios, toditos. Los hijos de algunos estudian a la vez no escuchamos al menos a uno que esté ejerciendo como profesional, debe ser por la facilidad de negocios. El negocio para ellos es más”. (Botero, 2011).

Al parecer, la migración rural y el abandono del campo, solamente es el efecto del deterioro paulatino de las condiciones de vida y de trabajo que ha obligado a la población asentada en el área rural a migrar como un mecanismo de supervivencia para lograr recursos complementarios.

Estos antecedentes reflejan la complejidad que presenta la provincia de Chimborazo en las condiciones sociales, económicas, productivas que han incidido en la situación actual, fruto de las asimetrías estructurales que tiene expresiones territoriales y sociales, especialmente en los pueblos indígenas, que son necesarias revertirlas con voluntad política, planificación, inversiones adecuadas para establecer nuevas condiciones en el desarrollo del territorio, en este marco de corresponsabilidad los gobiernos autónomos en el ejercicio de sus competencias requieren ser eficientes y responsables para transformarse en el motor del desarrollo territorial.

2. MARCO TEORICO

2.1.El enfoque de la pobreza.

Los inicios del siglo XXI están marcados por las condiciones de inequidad social y rural, según los datos de la CEPAL, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo, considerando la distribución de los ingresos y de los activos como: tierra, capital, salud, educación y tecnología, lo que nos acerca al panorama de las carencias materiales. (CLACSO, 2010).

El Ecuador al igual que otros países de Latinoamérica fue parte de los programas de ajuste estructural implementados en la década de los años ochenta a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, cuyo objetivo fue el crecimiento económico para mejorar los estándares de vida a través de las políticas de liberalización de los mercados, la reducción del rol del Estado en la economía y la privatización; sin lograr este objetivo el crecimiento económico continuó siendo errático lo que produjo un mayor deterioro de las condiciones de vida de la población y la profundización de las inequidades. Los años 80 se convirtieron en la “década perdida” para América Latina. (Biblioteca de Ciencias Sociales, Vol. 61, 2008).

Para finales de 1999, el país fue afectado por la crisis bancaria, provocando que los niveles de pobreza aumenten al 62.6%; en tanto que, la distribución del ingreso profundizaba aún más las desigualdades sociales, lo que fue evidente en las áreas rurales, afectando al 75% de la población en 1995 y al 82% en 1998, especialmente a los sectores indígenas. (Larrea y Sánchez, 2002:14-15, 19,25).

Los antecedentes expuestos dejan ver a la pobreza como un problema social complejo en el que intervienen varias dimensiones que superan a la dimensión material para la reproducción de la vida cotidiana; por tanto, la evolución conceptual de la pobreza va de la mano de los modelos de desarrollo impuestos.

Así, el concepto de la pobreza ha girado en torno a varias categorías de análisis como: la subsistencia, las necesidades básicas, las privaciones relativas, la privación de capacidades y el actual *concepto de la multidimensionalidad* que supera las estimaciones monetarias o de consumo (niveles de vida y de ingresos) para determinar las capacidades e inclusión social de las personas, como lo cita Freddy Jesús Ruíz Herrera, et.al:191 (Ruíz Herrera, 2014).

Partiendo de la cita de José Luis Espinoza, (CLACSO, 2014), el concepto de pobreza que prevaleció en el siglo XIX³, mantenía el enfoque de subsistencia, restringiendo su análisis solamente a las carencias físicas, lo que mereció críticas y obligó a incorporar nuevos elementos y categorías en la medición de la pobreza. A partir de los años 80, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) introduce un nuevo concepto: la pobreza medida desde las “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI), de acuerdo a Rocha (2003) establece un mínimo de requerimientos que una familia necesita para su consumo: comida, abrigo, etc.; además de incorporar el acceso a los servicios esenciales para la comunidad: educación, salud, agua potable, saneamiento ambiental, transporte público, etc. Desde este concepto, se incorporó el análisis de la multidimensionalidad que tiene la pobreza.

El aporte de Amartyan Sen, incorporó nuevos elementos de análisis, según su planeamiento, la pobreza no se restringe al acceso a los ingresos o recursos; la pobreza es sinónimo de la privación de las capacidades básicas y fundamentales que le permite a la persona llevar el tipo de vida que quiere y valora: libertad política, libertad de asociación, libre selección de ocupación, derechos económicos, sociales, etc. Así el ingreso le permite alcanzar ciertas capacidades; pero lo más importante es, lo que las personas pueden hacer con estos recursos⁴. Considerando además que “los humanos somos profundamente diversos, cada uno de nosotros es distinto de los demás no sólo por las características externas, como el patrimonio heredado, o el medio ambiente natural y social en el que vivimos, sino también por nuestras características personales, por ejemplo la edad, el sexo, la propensión a la enfermedad, las condiciones físicas y mentales” (Nuevo examen de la desigualdad, 1992: 13).

El análisis de la pobreza desde la multidimensionalidad permite concebir y medir a la pobreza desde la diversidad humana que reconoce los derechos, libertades y capacidades de la persona; su medición se establece sobre diez indicadores: nutrición, mortalidad infantil, años de instrucción, matrícula escolar, combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso y bienes (Naciones Unidas;

³(Gondard-Delcroix, 2006: 31)

⁴Mujica Chirinos Norbys y Rincón González Sorayda, “Desarrollo humano, pobreza y desigualdades” en Revista de Ciencias Sociales, N°2, Maracaibo, Revista de Ciencias Sociales del Zulia, 2006.

Levine, Muwonge y Maweki, 2012), lo que permite medir el acceso o la exclusión a las condiciones de: educación, salud, alimentación/nutrición, agua potable/saneamiento, trabajo/empleo, vivienda, acceso a los activos productivos, acceso a los mercados, participación de la comunidad, paz social (Asselin, 2009:3).

El Ecuador en el proceso de planificación para la igualdad y la erradicación de la pobreza, ha tomado el enfoque multidimensionalidad de la pobreza y el cumplimiento de los derechos⁵; conceptualizando a la pobreza como la situación de vulneración y la falta del ejercicio pleno de los derechos establecidos en la Constitución; así,

La pobreza medida por las Necesidades Básicas Insatisfechas, está relacionado con los derechos al agua, vivienda, educación, ambiente saludable.

La pobreza por consumo de alimentos se relaciona con el derecho al agua y la alimentación; lo que a su vez se relaciona con la soberanía alimentaria para la producción, distribución, acceso, preparación y consumo de alimentos.

La pobreza como privación de capacidades y libertades se refiere a los derechos de libertad, participación, derechos colectivos entre otros y desde el enfoque subjetivo, la pobreza es un concepto que parte de la percepción de cada persona. El enfoque multidimensional es el eje transversal de la política pública en el Ecuador en la erradicación de la pobreza y determina el análisis de la información estadística oficiales.

2.2.Pobreza coyuntural y Pobreza estructural.

La pobreza plantea dos problemáticas diferentes entre sí; con características, causas, consecuencias y soluciones propias, pero que se interrelacionan en la medida que son parte de una sola realidad.

La pobreza coyuntural, es aquella que depende de las condiciones de producción, empleo y de las condiciones de la economía, cuyo comportamiento en períodos de auge económico provoca el aumento de la demanda de trabajo y en consecuencia, el nivel de salarios y empleo crecen, generando beneficios sociales a

⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, Quito, SENPLADES, 2014, p. 34-35.

través de los ingresos familiares y por ende, coyunturalmente se disminuye la pobreza.

La pobreza estructural no tiene una correspondencia importante con el crecimiento económico. Según Rodrigo López (2007)⁶, la pobreza estructural se puede explicar por las llamadas “trampas de la pobreza”; en donde, generación tras generación, las familias quedan atrapadas en los círculos viciosos de pobreza con condiciones que se retroalimentan y empeoran su situación en el tiempo. Las “trampas de la pobreza” como el trabajo infantil, analfabetismo, desnutrición, inseguridad, etc. solamente son el efecto de las causas reales de la pobreza estructural.

2.3.Pobreza y desigualdad en la provincia de Chimborazo.

La causalidad multidimensional de la pobreza permite analizar la integralidad de los factores que deben enfrentar las personas en situación de pobreza, concepto que ha sido tomado para el análisis en la planificación nacional y que es importante compartir los mismos enfoques y conceptos en la planificación local; con estas consideraciones, el análisis de los cambios producidos en la situación de pobreza de la población de la provincia de Chimborazo durante el período 2006-2014, se realizará desde el análisis de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que mide la pobreza estructural y en el caso de la pobreza coyuntural se medirá por el consumo y los ingresos tomando el enfoque de la multidimensionalidad de la pobreza que propone la SENPLADES.

2.3.1. Pobreza medida por las Necesidades Básicas Insatisfechas.

La pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es una medida de pobreza multidimensional que abarca cinco dimensiones y dentro de cada dimensión existen indicadores que miden privaciones: capacidad económica, acceso a la educación básica, acceso a vivienda, acceso a servicios básicos y hacinamiento⁷. Es un método directo para caracterizar la pobreza e identificar carencias críticas en la población.

⁶ Juan Pablo Durán Ortiz, La pobreza y su relación con el desarrollo social, el crecimiento económico y el empleo: Nuevas hipótesis teóricas e implicaciones prácticas, Colombia, p.4, en http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/.../Teorias-Pobreza_0.pdf.

⁷ INEC, Metodología utilizada para la medición de la pobreza en el Censo de Población y Vivienda del 2010.

Según la información del Censo de Población y Vivienda del año 2010, la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas en la provincia de Chimborazo fue del 64.88%; mientras que a nivel nacional fue del 56.15%; es decir, hubo una brecha de 8.73% por encima de la media nacional, como se aprecia en el cuadro 1.

CUADRO 1
SITUACION DE POBREZA POR NBI EN LA PROVINCIA DE
CHIMBORAZO (2010)

CANTON	INCIDENCIA DE POBREZA POR NBI	% DE VIVENDAS CON INDICE DE MATERIALIDAD RECUPERABLE	% DE VIVENDAS CON SERVICIOS DE AGUA POR RED PUBLICA DENTRO DE LA VIVENDA	% DE VIVIENDAS CON ADECUADO SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS	TASA NETA DE ASISTENCIA PRIMARIA	ESCOLARIDAD DEL JEFE DE HOGAR	% DE HOGARES HACINADOS
RIOBAMBA	44.72	38.00	63.38	79.94	9.90	9.82	9.04
ALAUSÌ	84.03	78.41	26.02	36.65	93.53	5.04	28.36
COLTA	93.84	75.53	15.87	31.15	93.79	4.99	13.44
CHAMBO	69.58	53.93	40.25	67.00	93.09	7.13	11.91
CHUNCHI	72.66	72.87	40.71	52.33	91.36	5.39	18.93
GUAMOTE	94.27	81.00	13.59	29.50	93.52	5.3	30.79
GUANO	80.41	60.53	30.86	50.17	94.76	6.9	12.76
PALLATANGA	82.15	71.25	24.72	55.87	94.48	6.21	19.15
PENIPE	72.00	68.6	39.21	74.23	92.20	7.02	12.79
CUMANDÀ	64.97	55.95	46.56	82.34	94.03	7.9	17.58
CHIMBORAZO	64.88	52.22	43.85	61.34	93.80	7.81	14.42
ECUADOR	56.15	52.00	55.31	77.51	93.16	9.28	17.54

FUENTE: Censo de Población y Vivienda 2010.

ELABORACIÓN: Equipo Técnico UOT-GADPCH

Al comparar los datos de pobreza por NBI en los 10 cantones de la provincia; se observa que en Guamote persiste la pobreza estructural, es el cantón más pobre (94,27%); en tanto que, el cantón con el menor porcentaje de población pobre por NBI, es Riobamba con el 44.72%; pero es necesario señalar que 9 de los 10 cantones que conforman la provincia, superan la media nacional de pobreza por NBI. A continuación se analizan los indicadores que conforman esta medición:

En lo relacionado a las condiciones de la vivienda se ha medido a través del índice de materialidad recuperable y el porcentaje de vivienda con índice de materialidad irrecuperable (viviendas que requieren reparación y nuevas construcciones), en la provincia es del 52.22%, mientras que a nivel nacional es del 52%; la brecha a reducir es del 0,22%. Si comparamos entre cantones, Guamote tiene

el mayor porcentaje (81%); mientras que Riobamba relativamente presenta menos problemas en las condiciones de las viviendas (38%).

El acceso de las viviendas al servicio de agua por red pública tiene el siguiente comportamiento: a nivel provincial solamente el 43.85% de viviendas disponen de este servicio, mientras que a nivel nacional el porcentaje es del 55.31%, la brecha a reducir es de 11.46%. La población del cantón Riobamba está servida en el 63.38% y la menor cobertura se encuentra en el cantón Guamote con el 13.59%. De acuerdo a la caracterización que da el INEN, un hogar es considerado pobre, sí el agua que obtiene en la vivienda no es por red pública u otra fuente de tubería⁸.

El porcentaje de viviendas con un adecuado sistema de eliminación de excretas en la provincia de Chimborazo es de 61.34%, lo que está por debajo de la media nacional, que es de 77.51%, con una brecha del 16,17%. El cantón Riobamba tiene cubierto este servicio en el 79.94% de la población, mientras que la menor cobertura está en el cantón Guamote con una cobertura de apenas el 29.50%.

La tasa neta de asistencia primaria provincial es del 93.80% ligeramente superior a la media nacional que es del 93.16%.; sin embargo, no puede dejarse de lado el análisis de los datos de deserción escolar. En lo cantonal, Riobamba tiene la tasa neta de asistencia primaria más alta (93%) y el cantón Chunchi la tasa más baja (91.36%); se considera que el hogar está privado del acceso a la educación básica cuando en el hogar existen niños de 6 a 12 años de edad que no asisten a clases.

El siguiente indicador sobre la escolaridad del jefe o jefa de hogar, señala que en la provincia de Chimborazo la escolaridad es de apenas 7,81 años de estudio, por debajo de los datos país que es de 9,28 años de estudio; determinando una brecha de 1,47 años. En el cantón Riobamba, la escolaridad es de 9,82 años, la más alta de la provincia y del país; al contrario del cantón Colta que apenas tiene una escolaridad de 4,99 años.

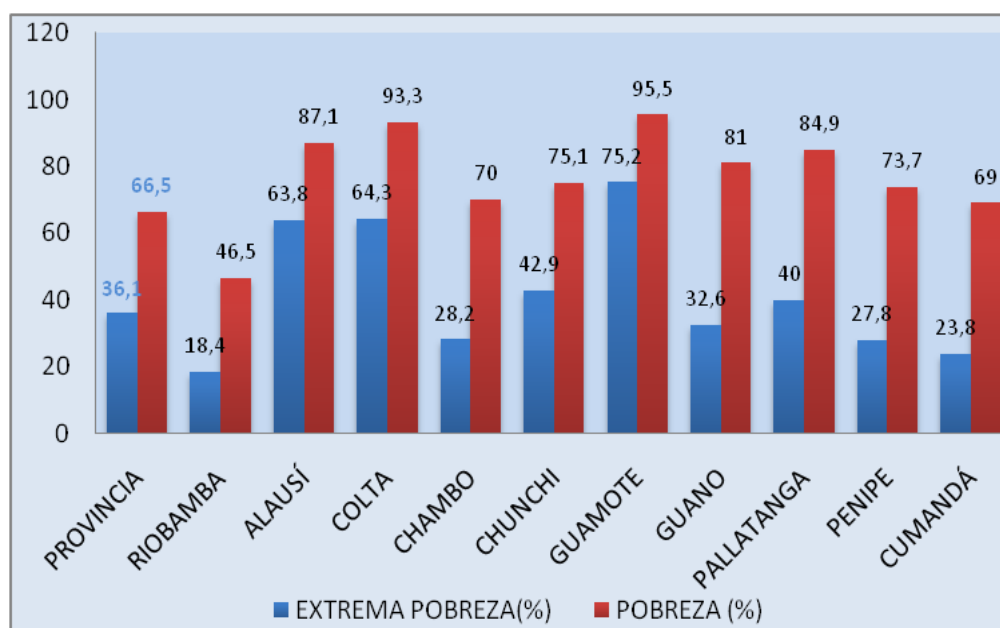
El hacinamiento a nivel nacional es del 17.54%, los datos provinciales son del 14.42%; es decir, 3.12% menos a la media nacional; siendo el cantón Riobamba el de menor hacinamiento (9.04%) y Guamote, el cantón con mayor hacinamiento en Chimborazo (30.79%).

⁸ INEN, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

2.3.1.1.Extrema pobreza y pobreza en la provincia de Chimborazo

El Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE,) estableció la pobreza estructural medida por NBI, expresada en pobreza y extrema pobreza, con los siguientes resultados a nivel de los cantones de Chimborazo: los cantones más afectados: Guamote, Colta, Alausí, Chunchi y Pallatanga, en su orden; en tanto que, la pobreza para el mismo año fue del 66.5% a nivel provincial, 9 de los 10 cantones superan la media provincial, solamente en el cantón Riobamba los porcentajes de población pobre es menor a la media provincial. Cinco de los diez cantones presentan problemas de extrema pobreza, especialmente en los cantones con mayor presencia de población indígena y en el segundo caso, la pobreza afecta a la población de los 9 cantones, como se observa en el siguiente gráfico:

GRAFICO 1
CONDICIONES DE EXTREMA POBREZA Y POBREZA POR CANTON
(2010)



FUENTE: Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador (SIISE). 2010.

ELABORACIÓN: Investigadora.

Los indicadores de pobreza y pobreza extrema determinan la situación de Chimborazo, cuyos problemas estructurales aún no han sido resueltos en la provincia, como lo señala Rodrigo López (2007)⁹, la pobreza estructural se puede

⁹(Juan Pablo Durán Ortiz, La pobreza y su relación con el desarrollo social, el crecimiento económico y el empleo: nuevas hipótesis teóricas e implicaciones prácticas, p4).

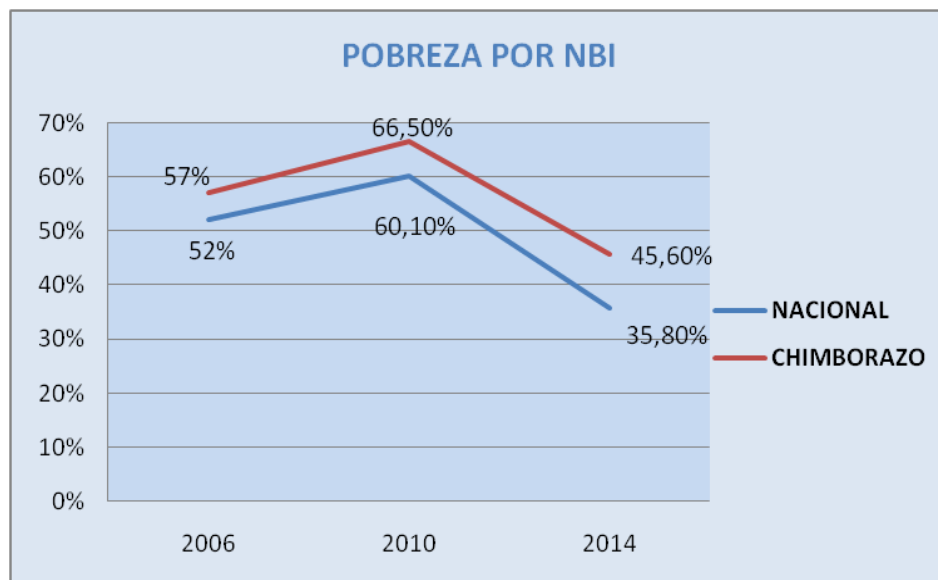
explicar por las llamadas “trampas de la pobreza”, en donde generación tras generación, las familias quedan atrapadas en los círculos viciosos de pobreza con condiciones que se retroalimentan y empeoran su situación en el tiempo. Las “trampas de la pobreza” como el trabajo infantil, analfabetismo, desnutrición, inseguridad, etc. solamente son el efecto de las causas reales de la pobreza estructural (Durán Ortíz)

2.3.1.2. Evolución de la pobreza por N.B.I. en la provincia de Chimborazo, durante el período 2006-2014.

De acuerdo a la información oficial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la pobreza por NBI que representa la pobreza estructural; a nivel nacional entre el 2006 y el 2014 pasó del 52% al 35.8%, lo que representaría que 1.6 millones de personas salieron de la pobreza por NBI¹⁰. La reducción relativa observada en la pobreza por NBI entre el 2006 y el 2014 en el sector rural fue equivalente a 22.3%; mientras que, en el área urbana fue de 35.3%. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2014).

GRAFICO 2

POBREZA POR NBI EN LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO EN RELACIONAL NIVEL NACIONAL (PERIODO 2006-2014)



FUENTE: Datos de la ECV 2006, Censo de Población y Vivienda 2010, ECV 2014

ELABORACIÓN: Propia.

¹⁰ Datos tomados de los resultados de la encuesta de condiciones de vida realizada en el 2013.

Como se puede observar en el gráfico que antecede, mientras la pobreza por NBI para el período 2006-2014, a nivel nacional se redujo de forma importante en 16.2%; en la provincia de Chimborazo para el mismo período de tiempo fue de 11.4%; es decir, 30% menos en relación a los resultados nacionales. El informe del INEC para el año 2010, ubica a la provincia de Chimborazo en la pobreza por NBI (66.5%), por sobre la media nacional (60.10%): La provincia más pobre es Sucumbíos (87%) y la menos pobre Pichincha (33.5%)¹¹. La ENIEP, señala que la pobreza por NBI es tres veces mayor en las zonas rurales en comparación con los hogares urbanos. La pobreza por NBI se concentra en los hogares de la Amazonía (47.8%), en la sierra centro (Bolívar, 51.3%; Chimborazo, 45.2%).

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Zona 3 destaca que, la condición de territorio eminentemente rural de las provincias que la conforman¹², marca los desequilibrios sociales existentes en la zona, que se expresan a través de las necesidades básicas insatisfechas; a pesar que las cifras han decrecido notablemente en 11.8 puntos porcentuales del 2001 al 2010, existen zonas con altos porcentajes de pobreza por NBI en los cantones Colta y Guamote.

2.3.1.3. Ponderación de la pobreza estructural en la provincia de Chimborazo.

Si bien la reducción de la población afectada por la pobreza estructural medida por NBI ha sido importante en la provincia de Chimborazo, también es necesario señalar que en relación al impacto nacional en la reducción de la pobreza, en Chimborazo no se ha dado en la misma magnitud. Las inversiones públicas para mejorar el acceso de la población a los servicios básicos y de saneamiento ambiental, educación, salud, vivienda digna, empleo, han sido insuficientes a nivel provincial.

El peso de la pobreza estructural en la provincia de Chimborazo, está definido en los siguientes niveles:

(3 a 4 puntos): Cantón Riobamba, siendo la capital de la provincia, presenta mejores condiciones para cubrir las necesidades básicas de la población.

(4 a 5 puntos): Cantones; Cumandá y Chambo; con una menor población y mejores condiciones para la producción agropecuaria.

(6 a 7 puntos): Cantones Guano, Penipe y Chunchi.

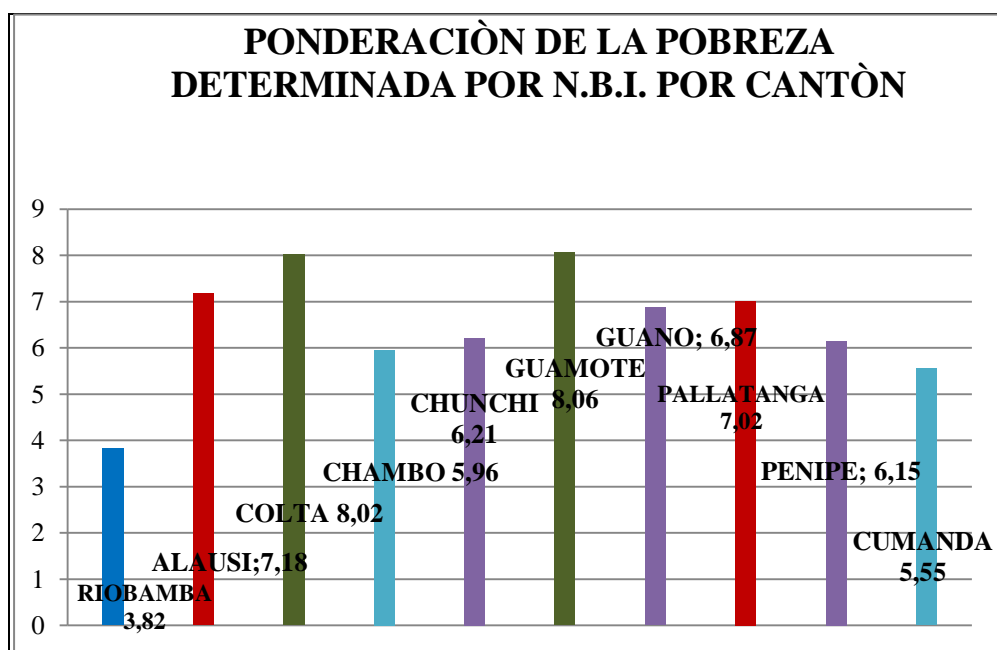
¹¹ Revista Coyuntural ANALISIS, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Agosto 2012.

¹² La zona de planificación 3 de la SENPLADES, está conformada por las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi y Pastaza.

(7 a 8 puntos) Alausí y Pallatanga, presentan un nivel alto de necesidades básicas insatisfechas.

(+8 puntos) La población con el mayor peso de pobreza estructural está en los cantones Colta y Guamote, con alta población indígena, dedicada a la actividad agropecuaria, asentados en la cordillera occidental afectada por el deterioro creciente de la tierra.

GRAFICO 3
PONDERACIÓN CANTONAL DE LA POBREZA POR N.B.I. EN LA
PROVINCIA DE CHIMBORAZO

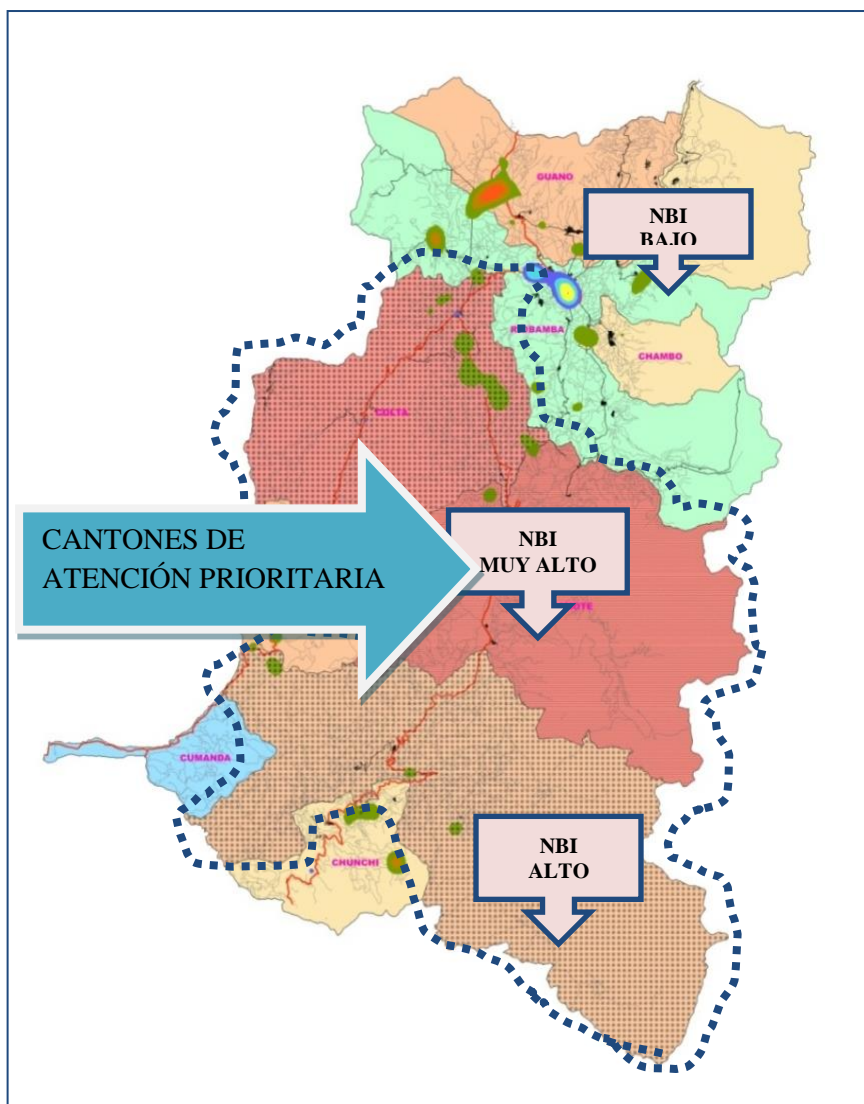


FUENTE: Censo de Población y Vivienda 2010.

ELABORACIÓN: Propia.

De acuerdo a los resultados presentados, las condiciones de vulnerabilidad de los diez cantones que conforman la provincia de Chimborazo, establece el siguiente mapa de vulnerabilidad:

MAPA 1
MAPA DE VULNERABILIDAD SOCIAL DE LA PROVINCIA DE
CHIMBORAZO



FUENTE: PD y OT de la provincia de Chimborazo.
ELABORACIÓN: Equipo técnico del PDOT.

La zona central de la provincia está habitada mayoritariamente por la población indígena, especialmente Guamote, Colta y Alausí, que representa el territorio de mayor vulnerabilidad social, afectada además por los bajos ingresos que obtienen de la actividad agropecuaria, la deficiencia en el acceso a la educación, salud, vivienda adecuada, etc. A esto se suma la disminución en la capacidad del suelo, la reducción de las fuentes de agua, lo que provoca el deterioro de las condiciones de vida que lleva al ciclo negativo de la pobreza.

En menor grado, se repiten las condiciones de pobreza en los cantones del sur de la provincia. Únicamente el norte de la provincia, en donde se ubica la cabecera provincial, Riobamba y los cantones aledaños, al concentrar los servicios, presentan una mayor cobertura a las necesidades básicas.

Los 9 cantones tienen características rurales que históricamente han llevado el mayor peso de la pobreza debido a la carencia o insuficiencia de recursos u oportunidades para acceder a la satisfacción de las necesidades básicas, lo que priva a la población al acceso a servicios básicos; salud, educación, falta de ingresos y bajos niveles de consumo.

2.3.1.4. Feminización de la pobreza en la provincia de Chimborazo.

La pobreza afecta en mayor medida a las mujeres que están sometidas a diferentes formas de discriminación; más aún en la situación de las mujeres que habitan en el área rural; que a pesar de cumplir con múltiples roles y actividades, no siempre son remuneradas o valoradas; por lo que resulta “invisible” para las estadísticas. Sin embargo, las relaciones causales entre la condición de mujer y la pobreza rural, determina la feminización de la pobreza rural.

Los datos del INEC¹³2011 señala que de la población ocupada en agricultura que es la actividad más importante en el área rural de Chimborazo, el 48.8% son mujeres productoras no remuneradas, y en el caso de las mujeres indígenas el 55.8% no reciben remuneración.

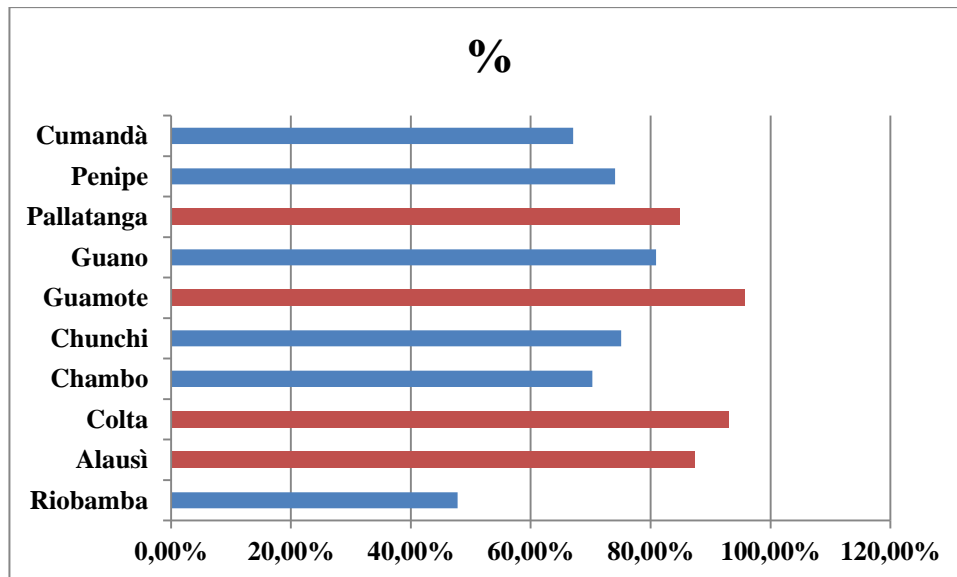
La carga global de trabajo de las mujeres de Chimborazo es de 87.02 horas por semana, superada únicamente por la provincia de Cotopaxi, que también tiene un alto porcentaje de población indígena y en el área rural el número de horas de trabajo se incrementa a 90.08 horas por semana.

En los cantones con mayor pobreza de la provincia de Chimborazo, la tasa de analfabetismo de las mujeres tiene valores altos; así, en el cantón Guamote es de 25.2%; Colta 33.0% y Alausí 31,2%, mientras que en el cantón Riobamba es de 11.2%.

Los datos del Censo de Población y Vivienda del 2010, permite determinar la situación de pobreza de las mujeres en los 10 cantones de la provincia de Chimborazo.

¹³ Encuesta de superficie de producción agrícola continua- ESPAC 2011, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2011.

GRAFICO 4
POBREZA EN LA POBLACIÓN FEMENINA EN LA PROVINCIA DE
CHIMBORAZO (2010)



FUENTE: INEC-Censo de Población y Vivienda 2010

ELABORACION: Propia.

Dentro del 45.60% de la población de Chimborazo que se encuentra en extrema pobreza, el mayor número de los pobres entre los pobres son mujeres que no acceden a cubrir las necesidades básicas, demostrando que la pobreza en la provincia se ha feminizado; como se puede observar en el gráfico 4, en 9 de los 10 cantones los datos son altos, inclusive en el cantón Riobamba que a pesar de estar en mejores condiciones, presenta porcentajes sobre el 40%.

La feminización de la pobreza en los cantones Guamote, Colta, Alausí, es evidente, entre los pobres, más del 80% son mujeres que viven en la pobreza extrema (NBI), lo que demuestra que existe un doble discrimen: por ser mujer y por ser indígena. Esta realidad se extiende al cantón Pallatanga, que tiene fuerte presencia de población indígena procedente de Guamote que en la década de los años 90 adquirieron tierras comunitarias para la producción y la vivienda; a pesar de ello, no ha cambiado su situación de pobreza.

La desigualdad en el acceso a los derechos básicos: educación, salud, vivienda digna, y el desigual acceso a los recursos productivos, distribución del trabajo, acceso al control de los ingresos, determina que las mujeres de Chimborazo, a pesar de constituir la mayoría de la población, se vea más afectada por la pobreza, en un

ciclo que se repite en la familia, ante la falta de oportunidades y la persistencia de las relaciones inequitativas en un sistema patriarcal que sobrevive en la provincia.

2.3.2. Pobreza medida por consumo.

La pobreza por consumo, parte de la determinación de una canasta de bienes y servicios que permitiría a un costo mínimo la satisfacción de las necesidades básicas; así, se define como “pobres” a los hogares cuyo ingreso o consumo se ubica por debajo del costo de esta canasta.

En la evolución de la pobreza y la pobreza extrema por consumo en los últimos 20 años se encuentran diferentes momentos en el país: de 1995 a 1998 existió un aumento moderado de la pobreza por consumo a nivel nacional de 39.4% a 44.8%; de 1998 a 1999 se dio un crecimiento importante de la pobreza en el lapso de apenas un año equivalente a 7.4 puntos porcentuales hasta llegar a un nivel de 52.2%. A partir de 1999 la pobreza cae de manera constante; así, en el año 2006 la pobreza a nivel nacional se ubicó en 38.3%. La década transcurrida entre 1995 y el 2006, se perdió en términos de mejoramiento de los niveles de vida de la población.

Luego de la crisis de 1999, le tomó al país 7 años para volver a los niveles de bienestar de 1995; posterior a este período, la pobreza se reduce de 38.3% a 25.8% entre el 2006 al 2014; 12.5 puntos porcentuales equivalente a una variación relativa de 32.6%. En términos poblacionales, la reducción de pobreza por consumo observada en este período supondría que 1.3 millones de personas salieron de la pobreza.¹⁴

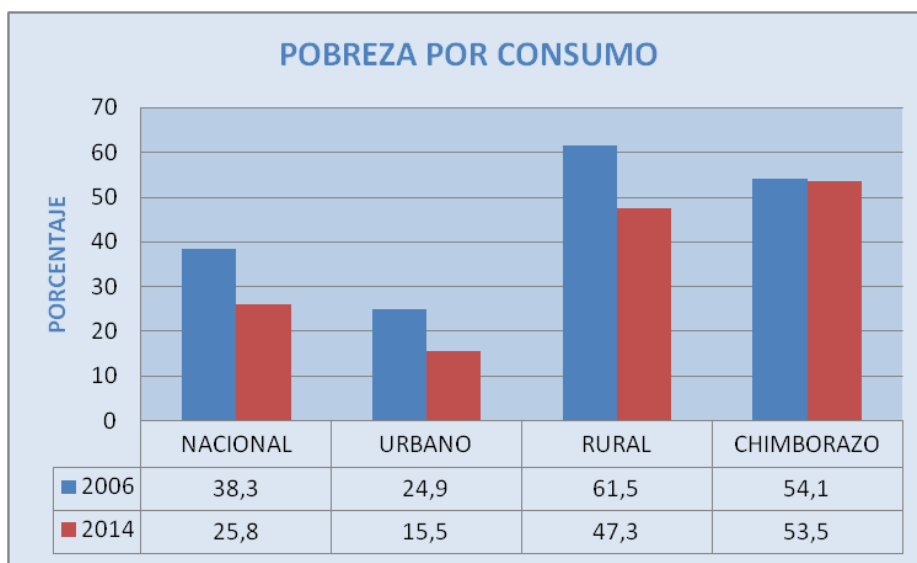
Los datos que arrojaron las encuestas de condiciones de vida de los años 2006 y 2014, muestran que la provincia de Chimborazo para el año 2006 presentaba 15.8 puntos porcentuales sobre la media nacional, lamentablemente la falta de información de las provincias desagregadas a nivel rural y urbano no permite determinar la situación de pobreza por consumo; que seguramente afecta en mayor proporción a la población del área rural de la provincia de Chimborazo.

A pesar de esta deficiencia en la información, los datos permiten un análisis importante al comparar los niveles de pobreza por consumo nacional y provincial; para el año 2006 la provincia de Chimborazo estuvo 15.8 puntos más arriba que el promedio nacional; en tanto que, para el año 2014, la brecha entre lo nacional y

¹⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Informe de Resultados ECV 2013-2014, Quito, 2014, p10.

provincial casi se duplica en relación al año 2006: esto es, 27.7 puntos porcentuales. Señalando además, que el decrecimiento a nivel nacional para el período 2006 - 2014 fue importantes, 12.5 puntos porcentuales, sobre todo en el área rural; no así para la provincia de Chimborazo, cuya reducción fue mínima, de menos de un punto porcentual (0.6%), como se puede evidenciar en el gráfico 5.

GRAFICO 5
EVOLUCION DE LA POBREZA POR CONSUMO EN LA
PROVINCIA DE CHIMBORAZO EN RELACIÓN AL NIVEL
NACIONAL (PERÍODO 2006–2014)



FUENTE: INEC, encuestas de condiciones de vida del 2006 y 2014.

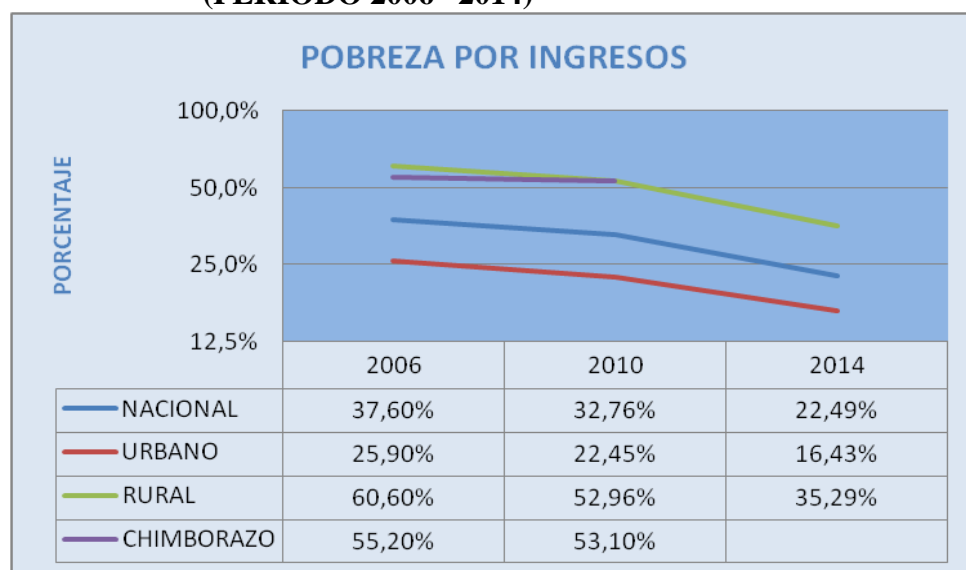
ELABORACIÓN: Propia.

La superación de la pobreza coyuntural depende de las condiciones de producción, empleo y de la situación de la economía, que en períodos de auge económico provoca el aumento de la demanda para el trabajo y en consecuencia el nivel de salarios y empleo crecen, generando beneficios sociales a través de los ingresos familiares que coyunturalmente disminuye la pobreza; con estos resultados, se confirma que la provincia de Chimborazo en los últimos ocho años, no ha ofrecido las condiciones económicas necesarias que haga posible que la mayoría de la población logre acceder a la canasta de bienes y servicios mínima para satisfacer sus necesidades básicas. A pesar que el Ecuador en este período contó con un crecimiento de la economía importante, que no se refleja en la provincia de Chimborazo.

2.3.2. Pobreza medida por ingresos

A partir de junio del 2007, la pobreza medida por ingresos se obtiene de la actualización de la línea oficial de pobreza por consumo, mediante el índice de precios al consumidor (IPC); las personas cuyo ingreso total per cápita sea inferior a la línea de pobreza son considerados pobres; finalmente se calcula la proporción de pobres frente al total de la población. Igual procedimiento se realiza para el cálculo de pobreza extrema por ingresos¹⁵. Según el INEC, los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, Subempleo Urbano y Rural (ENEMDUR) demostraron que entre diciembre de 2006 y diciembre de 2013, la incidencia de la pobreza por ingreso pasó de 37,6% a 25,5%, mientras que la incidencia de la extrema pobreza pasó de 16,9% a 8,6%; esta reducción habría representado que más de un millón de personas salieron de la pobreza y más de 900 mil personas superaron la extrema pobreza en este período.

GRAFICO 6
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS EN LA PROVINCIA DE
CHIMBORAZO EN RELACION AL NIVEL NACIONAL
(PERÍODO 2006 –2014)



FUENTE: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo (ENEMDU).
ELABORACIÓN: Propia.

Como se puede apreciar en el gráfico que antecede, la pobreza por ingresos durante el período de estudio, en el Ecuador tuvo una caída significativa de 15.11 puntos porcentuales, a pesar que del 2006 al 2010 la reducción fue poco

¹⁵ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Informe de Pobreza, Diciembre 2015, Quito, 2015, p 4, en [http:// www.ecuadorencifras.gob.ec/.../POBREZA/.../Informe](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/.../POBREZA/.../Informe)

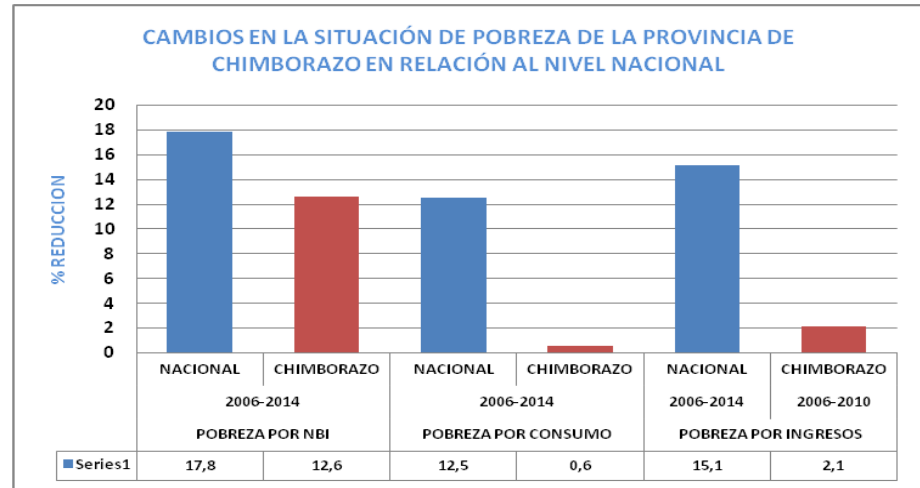
significativa; no así, en el período 2010 – 2014. Señalando que la reducción de la pobreza por ingresos fue determinante en el área rural (9.4% a nivel urbano y 44.17% a nivel rural).

La pobreza por ingresos para el mismo período en la provincia de Chimborazo, apenas se reduce en dos puntos porcentuales, la brecha de pobreza por ingresos entre el nivel nacional y provincial es demasiado grande, si comparamos los datos disponibles al 2010, lo que se debería a las condiciones de empleo.

Según el Censo de Población y Vivienda del 2010, el 50.5% de la población tiene un empleo por cuenta propia, especialmente en el sector de la agricultura (el 31.9% de los hombres y el 35.1% de las mujeres son agricultores y trabajadores calificados), sector que ha sido desplazado en la economía local debido a múltiples problemas relacionados con las condiciones ambientales, comercialización inequitativa, falta de de valor agregado, etc. que no permite que la agricultura sea un motor para el desarrollo económico de la provincia y la generación de empleo especialmente en el área rural. Lamentablemente el índice de precios al consumidor que es la medida para estimar la pobreza por ingresos, solamente se realiza en pocas ciudades del país, consideradas “principales”, lo que no ha permitido completar la información para analizar los cambios producidos en la provincia de Chimborazo en el período 2010 – 2014.

El análisis realizado permite apreciar que los cambios en la situación de pobreza estructural medida por las necesidades básicas insatisfechas y la pobreza coyuntural medida por el consumo y los ingresos en la provincia de Chimborazo fueron menores en relación a los avances logrados en la reducción de la pobreza en el Ecuador en el período 2006-2014, lo que se resume el siguiente gráfico:

GRAFICO 7
EVOLUCION DE LOS INDICADORES DE POBREZA; NACIONAL Y
PROVINCIAL. (PERIODO 2006-2014)



FUENTE: INEC, SIISE, PDOTCH.

ELABORACIÓN: Propia

Los cambios en la situación de la pobreza en el Ecuador han sido importantes en el período de análisis; sobre todo en la pobreza estructural que tuvo una reducción del 17.8%, que para el caso de la provincia de Chimborazo, si bien hay una reducción de 12.6%, los niveles de pobreza por NBI sigue siendo mayor que la media nacional, lo que implica que los esfuerzos en las inversiones para cubrir las necesidades básicas del territorio siguen siendo insuficientes, aún queda una deuda social importante.

La pobreza coyuntural medida por el consumo y por ingresos, a nivel nacional tuvo una reducción importante, influenciada por los niveles de ingresos que mejoraron durante este período de estudio; sin embargo, en la provincia de Chimborazo se reflejan cambios mínimos si se compara con la reducción de la pobreza a nivel nacional, lo que refleja el bajo desarrollo económico y la falta de incentivos que se observa en la provincia de Chimborazo.

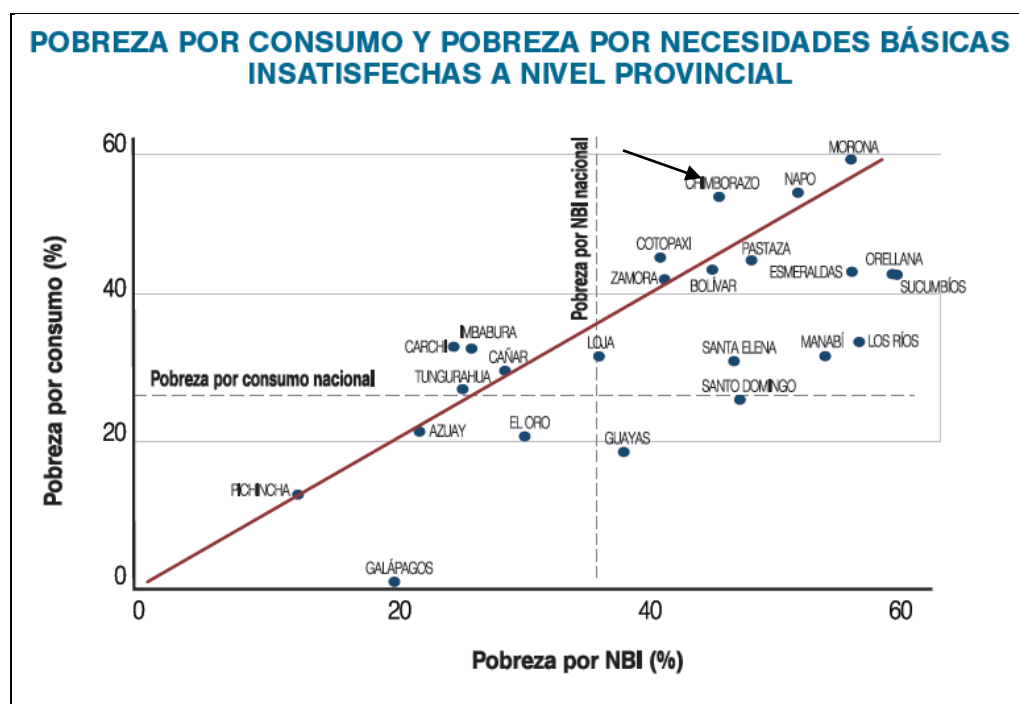
Los altos porcentajes de la población afectada por la pobreza estructural medida por las necesidades básicas insatisfechas, especialmente en el área rural, promueve el abandono del campo y la migración hacia las grandes ciudades en donde encuentran mejores condiciones de vida para los hijos.

Las condiciones de pobreza extrema, cuyas causas son estructurales y la pobreza coyuntural determinada por las condiciones económicas de la provincia, son

factores que afectan su desarrollo, tanto en las oportunidades que ve la población para desarrollar sus capacidades; y desde la obligación del Estado que no provee los servicios básicos y un ambiente apto para las actividades productivas y sociales.

2.4. Perfil de la pobreza en la provincia de Chimborazo.

El perfil de la pobreza de Chimborazo, es una herramienta útil para caracterizar a la población pobre y su ubicación territorial y determinar las zonas de menor bienestar de la provincia. El siguiente gráfico ha sido tomado de los reportes oficiales¹⁶, muestra las condiciones actuales de la pobreza tomando los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y los indicadores de pobreza por consumo en el período 2006-2014, servirá para comparar las condiciones de pobreza frente a la región central del país con quienes compartimos características similares en las condiciones de la población y con el resto del país para proyectar a la provincia en las condiciones nacionales.



FUENTE: INEC-BM usando datos del censo 2010 y la ECV 2014 metodología SAE.

ELABORACION: INEC; 2014.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Reporte de pobreza por consumo (2006-2014), análisis geográfico de la pobreza, desigualdad por consumo en el Ecuador más allá del nivel provincia*, Quito, INEC, 2014.

El ideal está dado por el punto cero; es decir que la pobreza por consumo y la pobreza por NBI sean cero, el punto medio corresponde a la media nacional que para la pobreza por consumo es de 25.8% y pobreza por NBI es de 35.8%. La pobreza por NBI tiene una alta relación con la pobreza por consumo,

Mientras las provincias más pobres según la pobreza por consumo son: Morona, Santiago, Napo, **Chimborazo**, Cotopaxi, Pastaza y Bolívar; en el caso de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, las provincias más pobres son Sucumbíos, Orellana, Los Ríos, Esmeraldas, Morona Santiago, Manabí; pero en la región central de la sierra ecuatoriana, Chimborazo aparece en peores condiciones que Cotopaxi y muy alejada de la provincia vecina de Tungurahua.

El gráfico reafirma los hallazgos que se presentaron en el primer capítulo, sobre los cambios poco significativos que tuvo la provincia de Chimborazo en el período 2006-2014, en la pobreza medida por consumo (0.6 puntos en relación a la caída nacional que fue de 12.5%) y los cambios importantes, pero menores a las provincias vecinas, en la pobreza por NBI para el mismo período (17.8% a nivel nacional y 12.6% en Chimborazo).

En relación a la media nacional, la pobreza por NBI estaría relacionada con la concentración de la economía y las inversiones públicas: Pichincha, Azuay y Tungurahua. De la zona de planificación 3 conformada por las provincias de Cotopaxi, Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza, la provincia de Tungurahua es la que presenta menores condiciones de pobreza por NBI y consumo.

2.5. Factores asociados a las condiciones de pobreza en la provincia de Chimborazo.

Los resultados obtenidos en las condiciones de pobreza que afecta a la población de Chimborazo dejan ver una provincia de gran vulnerabilidad social, lo que se debería a diferentes factores de orden económico, social y político que convergen en este territorio: el alto porcentaje de población indígena que tiene la provincia, las condiciones económicas y de empleo de los campesinos e indígenas, la calidad de inversión pública en el territorio y la influencia que tuvo para mejorar las condiciones económicas de las familias de la provincia y la reducción de la pobreza coyuntural determinada por el ingreso y el consumo de la población.

Alto porcentaje de población indígena.- En la provincia de Chimborazo se encuentra el mayor porcentaje de población indígena, en relación al total nacional (17.1%) 174.211 habitantes auto identificados como indígenas¹⁷. Según la ENIEP¹⁸ la pobreza como un factor de discriminación y exclusión afecta a las comunidades campesinas, los recintos montubios, los pueblos indígenas y los grupos afro ecuatorianos, que viven la pobreza como un fenómeno colectivo de origen histórico. Argumento que se confirma en la provincia de Chimborazo, los niveles más altos de pobreza afectan a los cantones con mayor cantidad de población indígena: Guamote, Colta y Alausí; la población pobre en el sector indígena es del 35.2%.

Condiciones de empleo del sector indígena.- Los resultados de la encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo (ENEDMU), realizada en el 2012 determinaron que el empleo indígena en el 64% está en la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, el 10% en el comercio y el 8% en la construcción. El 78% de las personas que se encuentran ocupadas el 78.1% están en el sector informal.

El 46,4% de las personas que trabajan tienen instrucción primaria, el 18.3% no tiene ningún nivel de instrucción; solamente el 3.7% tiene instrucción superior universitaria.

Frente a estas condiciones, la población indígena ve con pesimismo las posibilidades de progreso económico, así el 97.9% dice no ver posibilidades de progreso económico, frente a sus bajos ingresos. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2012).

Calidad de la inversión pública.

Inversiones financiadas desde el Gobierno Central.- La caída de la extrema pobreza medida por NBI en el período de estudio 2006-2014, en la provincia de Chimborazo se mantuvo por debajo de la media nacional. Siendo el Estado, de quien depende la asignación de los recursos públicos para dotar de salud, educación, infraestructura pública a las poblaciones y que de ello depende la salida de la extrema pobreza, es necesario analizar la calidad de inversión pública que se realizó en la provincia de Chimborazo. Con este objetivo tomaremos las inversiones realizadas por:

- El Gobierno nacional en la provincia de Chimborazo para el año 2012;

¹⁷ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. ANALISIS, Revista coyuntural, Enero 2013.

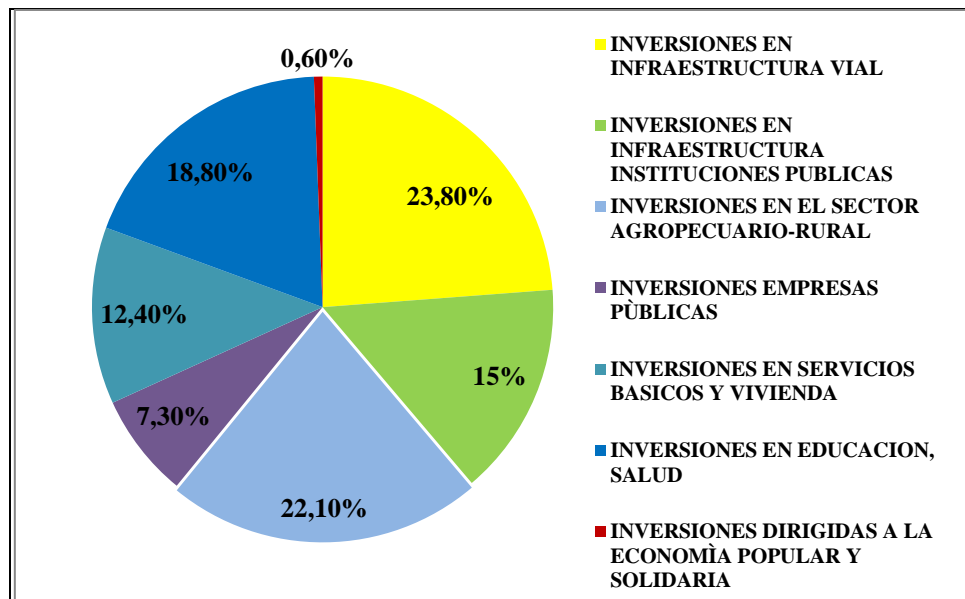
¹⁸ Estrategia Nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza, SENPLADES, 2014

- Los presupuestos del GAD Municipal de Colta y Guamote (dos de los cantones más afectados por la pobreza), tomando como referencia el presupuesto del año 2012;
- Los presupuestos del Gobierno Provincial de Chimborazo en el período 2010-2014

El Gobierno Nacional para el 2012¹⁹, tuvo un presupuesto de algo más de 20.000 millones de dólares, mayor al 2011, con un precio de barril de petróleo de \$79,00. Los proyectos emblemáticos financiados en la provincia de Chimborazo en este año, ascendió \$612.650.000 de acuerdo a fuentes oficiales de la Secretaria Nacional de Planificación, en las áreas que se señala en el siguiente gráfico:

GRAFICO 8

DISTRIBUCION DE LA INVERSION DEL GOBIERNO NACIONAL EN LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO (AÑO 2012).



FUENTE: Proyectos emblemáticos en Chimborazo, SENPLADES, 2012.

ELABORACION: Propia.

Los proyectos que fueron calificados “emblemáticos” para la provincia de Chimborazo, sumaron \$612.650.000 en 35 proyectos, destinando el 23.8% de los recursos a la construcción de vías de conexión interprovincial y a la circunvalación de la ciudad de Riobamba.

¹⁹ Informe de coyuntura macroeconómica del Ministerio de Finanzas, Marzo 2012.

CUADRO 2
INVERSIONES EN PROYECTOS EMBLEMATICOS
PROVINCIA DE CHIMBORAZO, AÑO 2012

SECTOR DE INVERSIÓN	MONTO \$	%
Inversiones en infraestructura vial.	145.500.000	23,80%
Inversiones en infraestructura para instituciones públicas.	91.950.000	15.0%
Inversiones en el sector agropecuario – rural.	135.600.000	22,10%
Inversiones en empresas públicas.	45.000.000	7,30%
Inversiones en servicios básicos y vivienda.	76.000.000	12,40%
Inversiones en educación y salud.	114.900.000	18,80%
Inversiones dirigidas a la economía popular y solidaria.	3.700.000	0,60%
INVERSION TOTAL	612.650.000	100.00%

FUENTE: Proyectos emblemáticos en Chimborazo, SENPLADES, 2012.

ELABORACION: Propia.

Aparentemente, el sector agropecuario tuvo una inversión importante (22.1%), se debe señalar que de la totalidad, algo más de 135 millones de dólares, 131 millones corresponde a los recursos asignados a BAN ECUADOR para créditos productivos, los montos asignados a riego y producción agropecuaria fue ínfimo.

Siendo un grave problema para la provincia de Chimborazo, la inversión en servicios básicos y vivienda, solamente fue del 12.4% del total invertido desde el gobierno central, señalando que la totalidad de la inversión para agua potable, se destino a un crédito para el mejoramiento del sistema de agua potable de Riobamba. El resto de los cantones no recibieron inversiones para saneamiento ambiental.

El rubro destinado al proyecto de construcción de viviendas fue de \$48.000.000, beneficiando a toda la provincia, sin priorizar zonas de alta incidencia de pobreza por NBI.

Las inversiones en educación se circunscriben a la construcción de infraestructura de dos unidades educativas y a la dotación de uniformes para los estudiantes; en tanto que, el mayor proyecto de salud que se ejecutó en este año relacionado con los cantones con mayor pobreza fue el programa denominado

“Acción Nutrición” que tuvo ámbito provincial, con prioridad en los cantones: Alausí, Colta, Guamote y Guano, con una inversión de \$3.100.000.

Las inversiones dirigidas al fomento de la economía, fueron mínimas, no lograron impactar en la economía de los hogares.

En conclusión, el ámbito de inversión territorial no se definió por zonas prioritarias de atención para la reducción de la pobreza y no lograron influir en la reducción de la pobreza.

Inversiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Provincia de Chimborazo

- **Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Colta y Guamote.**

La Constitución del 2008, establece como funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, el diseño y la implementación de políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio; en el marco de sus competencias: la dotación de servicios básicos, saneamiento ambiental, que permite a la población el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas.

Para el análisis tomamos los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Guamote y Colta, que coinciden en tamaño, cuya población mayoritariamente es indígena y que además comparten los mayores problemas de necesidades básicas insatisfechas de la provincia; por ende, son territorios con problemas de pobreza estructural.

En el cuadro 4 se presenta el presupuesto del GADM de Guamote y en el cuadro 5, el presupuesto del GADM de Guamote para el año 2012, se analiza el porcentaje destinado para la competencia exclusiva que tienen los municipios, la dotación de servicios básicos para la población.

CUADRO 3
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPAL DE GUAMOTE. AÑO 2012.

PRESUPUESTO	MONTO \$	%
Presupuesto total	7.710.692,2	100.0
Inversión en obras	3.724.280	48.3
Inversión en proyectos de agua potable, letrinas, baterías sanitarias.	271.511	7.2

FUENTE: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guamote, Presupuesto 2012.

ELABORACION: Propia.

CUADRO 4
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPAL DE COLTA (2012)

PRESUPUESTO	MONTO \$	%
Presupuesto total.	7.088.948	100.0%
Inversiones en obras.	5.251.181,7	74.0%
Inversión en proyectos de agua potable, alcantarillado.	469.881,89	8.9%

FUENTE: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Colta, Presupuesto 2012.

ELABORACIÓN: Propia.

Las características de estos dos Municipios son similares, tienen un presupuesto limitado; en los casos como se puede observar en las tablas que anteceden, el gran porcentaje de los recursos de inversión se destinan a la obra pública: adoquinado, construcción de infraestructura de uso comunitario y apenas el 7.2% del presupuesto en el Municipio de Guamote y el 8.9% en el Municipio de Colta, corresponde a inversiones en proyectos de agua potable y alcantarillado, que son fundamentales para la salud de la población.

El impacto en la calidad de la inversión es imperceptible frente a las condiciones de pobreza de los dos cantones y las necesidades de inversión que tienen para cubrir las necesidades básicas de la población que habita en estos cantones, cuya pobreza por NBI supera el 90% de la población.

- **Gobierno autónomo descentralizado provincial de Chimborazo.**

Las competencias exclusivas del Gobierno Provincial, si bien están relacionadas con el desarrollo económico, la gestión ambiental en el territorio provincial, riego, construcción y mantenimiento vías en el área rural, el rol que asume en la planificación provincial resulta clave para priorizar las inversiones en los territorios de alta vulnerabilidad a la pobreza.

Con la facilidad de obtener la información, se realizará el análisis de la calidad y el destino de la inversión en el período 2010 - 2014.

Durante el período 2010-2014, la asignación de los recursos provenientes de la asignación general del Estado y de los créditos contraídos en el 2013 y el 2014, representan un ingreso importante para la provincia, que destinó más de la cuarta parte del monto total a la construcción de carreteras, como se aprecia en el cuadro que sigue, manteniendo la misma tendencia en todos los años.

En tanto que, los recursos destinados a la atención de la gestión social de la provincia son mínimos y se circunscribieron a las acciones del Patronato Provincial que mantiene una política clientelar y asistencialista que poco contribuye con la reducción de la pobreza; en tanto que, la asignación a rubros tan importantes que impactan directamente en la economía campesina, como la soberanía alimentaria y el desarrollo económico, mantienen porcentajes ínfimos en relación al presupuesto anual que maneja el GAD provincial.

CUADRO 5
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE CHIMBORAZO
(PERIODO 2010-2014)

CONCEPTO/ AÑOS	2010	2011	2012	2013	2014
INGRESOS	49,261,484,00	59,725,919,01	54,537,127,12	86,029,349.62	80,143,471.44
Gasto corriente, Administración general.	2,785,534,42	3,142,118,80	4,543,844.99	5,160,213,00	7,713,069,00
Gastos administración financiera.	506,954,72	708,280,71	795,694,12		934,289,00
Planificación.	606,529,87	950,960,54	763,495,81	1,821,943,00	1,775,058,00
Desarrollo humano.	1,254,687,99	1,245,768,68	761,777,46	1,406,356,00	1,864,590,00
Gestión social.	1,890,831,04	1,497,782,77	1,330,016,56	809,684,00	876,093,00
Aguas subterráneas.	300,517,93	441,879,84	433,097,10	427,647,00	668,380,00
Gestión ambiental.	3,941,675,67	1,022,509,45	1,672,976,72	2,227,359,00	2,014,416,55
Soberanía alimentaria y desarrollo económico.	2,171,761,99	1,672,034,82	1,521,320,99	2,035,703,00	2,140,633,00
Riego.	1,324,363,06	2,825,113,22	5,848,230,02	4,270,121,00	7,989,441,00
Transporte y comunicación.	13,435,331,70	15,811,468,16	14,607,729,63	17,060,302,00	18,314,643,83

FUENTE: Actas de las sesiones del Consejo Provincial, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. **ELABORACION:** Investigadora.

ELABORACION: Propia.

Estas decisiones tomadas desde el nivel ejecutivo, inciden en la calidad y en la ubicación territorial de la inversión, ante la falta de políticas públicas dirigidas a priorizar la reducción de la pobreza.

Resumiendo, la provincia de Chimborazo en el año 2012 recibió una inyección económica de \$642.650.000 millones de dólares desde el Gobierno Central a través del financiamiento de los proyectos emblemáticos y las asignaciones a los gobiernos locales municipales de Guamote, Colta y el Gobierno Provincial; señalando que por efectos de análisis, se exceptúa las asignaciones que reciben los GADs Parroquiales y los ocho municipios restantes.

Del valor señalado, \$76.741.392.89, que corresponde al 11.94%, se asignó a vivienda, saneamiento ambiental, agua potable; monto en el que está considerado 28 millones de dólares destinados al plan maestro de agua potable de Riobamba, lo que constituye el 36.48%.

Tanto el Gobierno Nacional como el Gobierno Provincial, sumaron para el 2012, \$137.121.320,99, que corresponde al 21.33% de los ingresos provinciales, para el sector agropecuario, fuente importante de ingresos para los campesinos de Chimborazo; sin embargo, algo más de 131 millones de dólares se destinaron a créditos productivos, los seis millones restantes están dispersos en pequeños proyectos de ámbito provincial que no tienen impacto en el mejoramiento de la producción agropecuaria.

La inyección económica para la provincia; sin duda, fue importante en el año 2012, pero no impactó en los territorios vulnerables a la pobreza por NBI; así, las inversiones en los cantones con mayor pobreza están dependiendo de los escuálidos presupuestos municipales; en tanto que, las inversiones del gobierno central, se concentraron en el plan maestro de Riobamba. No se observa que las inversiones estén enmarcadas en una política comprometida para la erradicación de la pobreza.

Es evidente que la inversión pública no responde a una planificación provincial coordinada con todos los niveles de gobierno y no está territorializada para abordar la atención a los cantones con mayor pobreza. Lo que nos lleva a concluir que a pesar de la inyección económica que se dio en la provincia, no logró reducir la pobreza estructural, mejorar el ingreso y el consumo de las familias más

pobres de Chimborazo. La dispersión de recursos disminuyó el impacto en los problemas estructurales de la provincia.

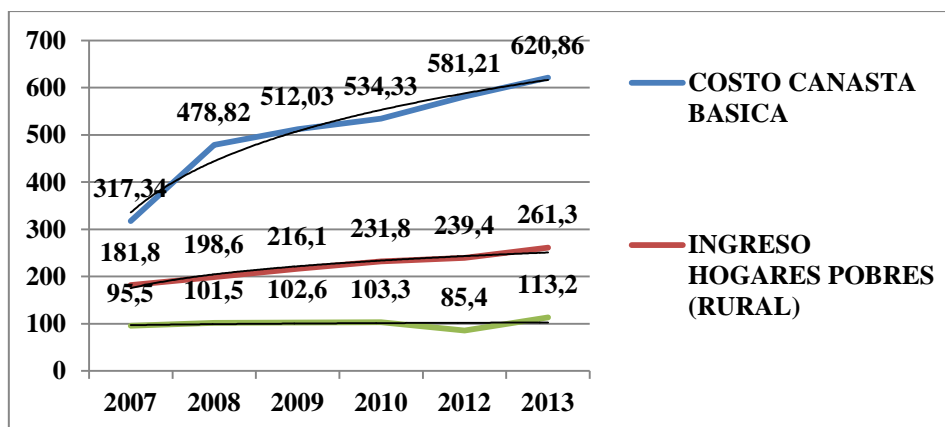
2.6. Relación ingreso y consumo de los hogares rurales.

Debido a la pérdida de los medios de producción en el sector rural, la reducción de las unidades productivas agrícolas que hace de la económica agrícola solamente de subsistencia y los altos riesgos que tiene la actividad agropecuaria, ha provocado un alto nivel de migración en la provincia de Chimborazo; lo que ha incrementando la población rural dedicada a actividades no agrícolas; especialmente en el comercio informal; así, en la actualidad los ingresos provenientes de actividades no agrícolas son una parte importante del ingreso económico de los hogares rurales. Tomando como referencia los datos que provee la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), revisaremos el ingreso promedio de los hogares rurales considerados pobres y aquellos que se encuentran en extrema pobreza en el área rural, para comparar con el costo de la canasta básica en el período 2007-2009

GRAFICO 9

INGRESO PROMEDIO DEL HOGAR RURAL (EN DOLARES)

PERIODO. 2007 -2013



FUENTE: INEC, Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo, ENEMDU, Dic. 2014.

ELABORACIÓN: Propia.

Infiriendo estos resultados a las condiciones de la provincia de Chimborazo, la economía campesina en el período 2007 – 2013, en los hogares considerados pobres y pobres extremos, no se dieron cambios significativos; lo que explicaría los reducidos cambios que se observan en la provincia de Chimborazo en la pobreza coyuntural, medida por el nivel de ingresos y consumo en el período de estudio 2006-2014; mientras a nivel nacional la reducción de la pobreza por consumo fue de 12.5% y la pobreza por ingresos fue de 15.1%, en Chimborazo se redujo en apenas 0.6% en el primer caso y 2.1% en el segundo, sabiendo que la población de la provincia es significativamente rural.

En el período 2007 al 2013, los ingresos de los hogares pobres experimentaron una leve mejoría; en tanto que, los ingresos de los hogares considerados extremadamente pobres se mantienen con muy pocas variaciones en los siete años, con estos resultados, más del 50% de la población de Chimborazo estaría sobreviviendo con menos de \$4 por día; mientras el costo de la canasta básica sube, los ingresos tienden a mantenerse en el mismo nivel.

En estas condiciones es comprensible que la pobreza por consumo se mantenga en niveles altos y los cambios del 2006 al 2014 sean poco significativos en la provincia de Chimborazo; a pesar de la inyección económica que se realizó a través de la inversión pública, no se observan los impactos en el mejoramiento de los ingresos de las familias pobres.

2.7. Erradicar la pobreza, prioridad nacional y provincial.

El Ecuador cuenta con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa cuyo objetivo es la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno²⁰, basado en el Plan Nacional del Buen Vivir, que es el instrumento que orienta la formulación de las políticas públicas a nivel nacional, apoyado por las agendas zonales para actuar en territorio.

El objetivo estratégico de la planificación es la erradicación de la pobreza en el Ecuador, se ha convertido en prioridad para este gobierno, para lo cual se ha planteado la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP)

²⁰Senplades, “La Planificación Nacional”, en <http://www.buenvivir.gob.ec/>

basado en el mandato de la Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir²¹ la garantía de los derechos: salud, educación, hábitat y vivienda, agua y saneamiento.; protección integral al ciclo de vida: protección y seguridad social, cuidados y protección de derechos y la revolución productiva y del trabajo, con un enfoque particular para la reducción del subempleo a través de la “revolución agraria”, para cumplir con las metas: erradicar la incidencia de pobreza extrema por ingreso; reducir el porcentaje de personas con siete o más carencias de 23.2% a 15.9% al 2017 y reducir la desigualdad a menos de 20 puntos la relación entre el decil 10 u el decil 1 de la pobreza y reducir el coeficiente de Gini a 0.44.

El mapa de la pobreza de la ENIEP, establece que las condiciones sociales “más críticas” se encuentra en el área rural de la sierra y de la amazonia; siendo los territorios “más críticos” los que están ubicados en la región central en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi, y Bolívar²². “Chimborazo concentra uno de cada tres adultos mayores con las peores condiciones”²³, por lo cual, se convierten en zonas prioritarias de atención intersectorial.

La tipología de la priorización territorial de la ENIEP, establece que “los grupos en condiciones sociales críticos son principalmente los grupos 4 y 5, esto significa que más de la mitad de la población nacional sufre de limitaciones sociales importantes. El grupo 5 se encuentra principalmente ubicado en regiones cubiertas por selva primaria en la Amazonía, Esmeraldas, y ciertas áreas de la Sierra Central, como las provincias de **Chimborazo** y Bolívar”²⁴.

Siendo la erradicación de la pobreza una prioridad para el país y considerando que la provincia de Chimborazo se encuentra en las zonas de intervención inmediata, es un gran reto para las autoridades provinciales gestionar las intervenciones que permita lograr que se priorice la atención a la provincia para que se cumplan las metas planteadas en la ENIEP.

²¹ Andrés Mideros, “Ejes de la estrategia para erradicación de la pobreza”, conferencia presentada en la FLACSO, Quito, 2014, en <http://www.planificacion.gob.ec> › Noticias › Zona 9 – Matriz Quito.

²² SENPLADES, *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, Quito, SENPLADES, 2014, p.61.

²³ (SENPLADES, ENIEP, 57)

²⁴ (SENPLADES, ENIEP, 66)

CAPITULO II

3. CONDICIONES ACTUALES DE LA RURALIDAD DE CHIMBORAZO.

La situación de vulnerabilidad de la provincia de Chimborazo plantea la necesidad de darle una nueva lectura al territorio que determine tanto los problemas como las oportunidades que presenta y a partir de este ejercicio de interpretación, para avizorar un proyecto de evolución futura que oriente las acciones de corto, mediano y largo plazo que guíen las transformaciones territoriales en una nueva realidad que recoja la composición de su nueva ruralidad.

Siguiendo la secuencia de la investigación, en el capítulo anterior se analizaron los cambios que se han producido en la situación de pobreza de la provincia de Chimborazo durante el período 2006-2014; corresponde en este capítulo analizar las condiciones actuales y las potencialidades del territorio, desde los nuevos paradigmas que se plantean en América Latina; el enfoque de la “Nueva ruralidad”, lo que hace necesario iniciar con un breve marco teórico que lo sustenta.

3.1. Una nueva visión del territorio rural desde el enfoque de la “Nueva Ruralidad”.

El Ecuador al igual que otros países de América Latina, fue parte de los modelos implementados en las décadas de los ochenta y noventa basados en el crecimiento económico, la eficiencia económica y la competitividad, descuidando el desarrollo del área rural, lo que agravó el empobrecimiento de la población con la consecuente postergación social que se ha expresado en la exclusión étnica y de género, que se expresa en la provincia de Chimborazo.

En la actualidad, el territorio rural ha sufrido cambios culturales, políticos, económicos y tecnológicos que conviven con los problemas permanentes de la desigualdad, la inequidad social, étnica y de género, la pobreza, la insostenibilidad ambiental; forzando a construir nuevos paradigmas que respondan a la necesidad del desarrollo armónico, justo, sostenible, eficiente y que sea viable.

Es un buen marco para reflexionar y enfrentar la realidad de “lo rural” con nuevas formas de pensar y entender el mundo y el desarrollo en la que se inserta la **NUEVA RURALIDAD** como una propuesta que mira el desarrollo rural desde una perspectiva diferente que pretende avanzar en la integración de los desarrollos conceptuales y políticos de las últimas décadas y en la posibilidad de lograr

herramientas que potencien la gestión de las instituciones y los gobiernos, que permita un nuevo debate sobre la inclusión frente a la exclusión, la equidad frente a las desigualdades sociales, étnicas y de género y la revalorización de los espacios rurales como un continuo de lo urbano (Echeverri Perico Rafael, 2002). “El mundo rural es un territorio sumido en una amplia gama de problemas y de dificultades; pero también de potencialidades que enfrenta los grandes desafíos que le impone los cambios actuales, en medio de condiciones difíciles para su inserción en un mundo global, que busca reivindicar su historia, su cultura y su pertenencia a una sociedad mayor, cuya tendencia ha sido la discriminación”²⁵.

Las transformaciones que ha sufrido el campo son tan profundas que se habla de un proceso de transición de una sociedad agraria organizada en torno a la actividad primaria hacia una sociedad rural diversificada y una relación campo - ciudad más compleja. La vida rural tradicionalmente asociada a la actividad agropecuaria, ahora contiene una serie de actividades y relaciones sociales que vinculan estrechamente a las comunidades con los centros urbanos y la actividad industrial. En la actualidad el campo no puede pensarse de forma sectorial en la actividad agropecuaria y forestal, ahora debe tomar en cuenta las demás actividades desarrolladas por su población tanto a nivel local, regional, nacional e internacional.

Según cita Edelmira Pérez²⁶, en los comienzos del siglo XXI, la ruralidad Latinoamérica está caracterizada por grandes concentraciones urbanas y baja densidad rural, baja calidad de la infraestructura y escasa conectividad; concentración de la riqueza e incremento de la pobreza, desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra; mientras la agricultura tiene un gran peso en la economía general de región, se mantiene el enfoque sectorial en las políticas y programas de desarrollo rural basado en la sobreexplotación y el mal uso del patrimonio natural. Señala además que, uno de los resultados del modelo de industrialización es la conformación de grandes concentraciones urbanas alimentadas por la migración masiva del campo a la ciudad, lo que ha dado lugar para que el proceso de urbanización y concentración de la población en las ciudades haya sido rápido y poco planificado, generando consecuencias negativas en lo rural y en lo urbano.

²⁵Rafael Echeverri Perico, María Pilar Rivero, *Nueva Ruralidad, Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2002, 9-22.

²⁶ Edelmira Pérez, “*El Mundo Rural Latinoamericano y la Nueva Ruralidad*”, Revista Nómadas, N°20, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 2004, 181,182.

3.1.1. Las tendencias y los cambios de la nueva ruralidad.

La nueva ruralidad involucra cambios de concepción y tendencias que deben ser analizadas.²⁷

- La integración de los dos grandes campos geográficos, económicos y sociales que dominaron el mundo capitalista, en lo urbano y lo rural, que los ponía como dos mundos diferenciados aunque se veían complementarios.
- La creciente urbanización del campo con el crecimiento de los asentamientos humanos en tierras que tenían vocación productiva, frente a la expansión de las ciudades, que se muestra en el incremento de las ocupaciones no agrícolas; la expansión de los medios masivos de comunicación; la migración de la población rural que permitió establecer redes sociales y la reconstrucción de las comunidades campesinas en las ciudades; dando lugar a un proceso de ruralización de la ciudad que reproduce las formas de organización y penetración cultural de los migrantes campesinos e indígenas en los barrios periféricos en donde se establecen, “hoy se constata la presencia de procesos de hibridación (García Canclini,1990)”²⁸ en los cuales la cultura indígena se urbaniza a la vez que la cultura urbana se indianiza.
- La incorporación de la tecnología, las telecomunicaciones, la informática y el uso de la biotecnología ha incidido en la forma de vida de la población y en el desarrollo de la agricultura.
- La ocupación de la población rural en actividades no agrícolas, cada vez es mayor, dando lugar a la combinación de las diferentes actividades económicas de sus miembros, la migración se convirtió en un mecanismo fundamental en las estrategias económicas del hogar para buscar ingresos complementarios.
- La desigualdad social, la pobreza y la marginación sustituyen la idea del desarrollo y la integración nacional. El problema de género atraviesa a la desigualdad social, la pobreza y la marginación y lo étnico se desprende de lo “campesino”.

²⁷ Edelmira Pérez, “Repensando el Desarrollo Rural”, en Norma Giarraca, comp., *Una Nueva Ruralidad en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, p 22-24.

²⁸ García Canclini, *La nueva ruralidad en América Latina*, en Edelmira Pérez, comp., el concepto de nueva ruralidad, Bogotá, 2008, p.24.

- La conservación del ambiente es una exigencia apremiante que convoca a la acción urgente del Estado.

Este conjunto de hechos establece la necesidad de una nueva visión en las condiciones actuales de la ruralidad, que podría definirse como “el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios) y en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados” (Ceña, 1993: 29)²⁹, en cuyo territorio se encuentran recursos naturales y materias primas; una población con una cultura que tiene un entramado socioeconómico complejo; un conjunto de asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior mediante el intercambio de personas, mercancías e información y conforman canales de relación y un conjunto de instituciones públicas y privadas que vertebran y articulan el funcionamiento de este sistema.

Estos aportes, desafían a la actual visión del desarrollo rural que debe promover la equidad territorial, de género y social en el acceso a los bienes, a los servicios y los demás beneficios del desarrollo, con el desafío de erradicar la pobreza, como el mayor condicionante para la construcción de una sociedad rural estable” (Echeverri y Ribero, 1998: 20)³⁰.

El desarrollo rural sostenible en la lectura del paradigma de la “Nueva Ruralidad” requiere de políticas públicas e Instituciones del Estado fortalecidas, capaces de garantizar el desarrollo de las acciones de forma oportuna, organizada y coordinada en función de la dinamización económica, social, política y cultural, cuyas estrategias estén dirigidas a:³¹

- La reducción de la pobreza rural a través de la creación de oportunidades reales que favorezcan el desarrollo de las capacidades humanas y el acceso a las herramientas que posibilite su inserción en la producción y la economía.
- La planificación integral territorial, con la aplicación de modelos eficientes descentralizados y democráticos que consideren los aspectos del desarrollo productivo, social, cultural y ambiental de los espacios rurales y de sus

²⁹ (E. Pérez, *La Nueva Ruralidad en América Latina*, p.22-24)

³⁰ (E. Pérez, *La Nueva Ruralidad en América Latina*, p.24)

³¹ (IICA, *El desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad “Nueva Ruralidad”*, 16, 17).

múltiples interrelaciones con los centros urbanos, la comunidad en un contexto nacional e internacional.

- Una visión del desarrollo integral que combine y optimice el capital financiero, humano y social, tomando en cuenta que el sector rural posee estructuras sociales que son el fruto de un largo proceso histórico.
- El fortalecimiento de la economía multisectorial a través de estrategias que involucre el talento humano, inversión, financiamiento, desarrollo de infraestructura, para potenciar las actividades de la agricultura y el fomento de actividades no agrícolas en el medio rural, que permita reposicionar “lo rural”.
- Fomentar la competitividad y la productividad, mejorar el acceso a las capacidades tecnológicas y de gestión para enfrentar las oportunidades, los retos y las amenazas del mercado.
- Profundizar la descentralización y el fortalecimiento de las instituciones territoriales y de participación, para que sean capaces de generar políticas diferenciadas, que reconozcan las condiciones particulares y las potencialidades de la población.
- Ampliar el acceso a los activos productivos: tierra, agua, servicios y bienes públicos, crédito, asistencia técnica y tecnología con la finalidad de aumentar las capacidades de la población rural e impulsar el crecimiento integral y multisectorial.
- Fortalecer la participación real y activa de la población y de sus organizaciones en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo y la construcción de políticas públicas que favorezcan el desarrollo rural.
- La incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo y el manejo sostenible de los “recursos naturales” y ecosistema frágiles, lo que es apremiante para los agricultores y a través de las cuales, se puede construir ventajas competitivas.
- La incorporación de políticas, planes y programas de desarrollo orientados a mejorar las capacidades locales para la prevención, mitigación y manejo de los desastres naturales dirigidos a reducir el impacto en la población y en la economía rural.

- La incorporación de una estrategia laboral rural que tienda a mejorar las oportunidades reales de trabajo y empleo en el medio rural.
- Vincular el desarrollo rural local con los beneficios del mundo global, fortaleciendo los valores y la identidad como un mecanismo valioso que le permita adaptarse a las tendencias mundiales con una fuerte identidad y pertenencia.

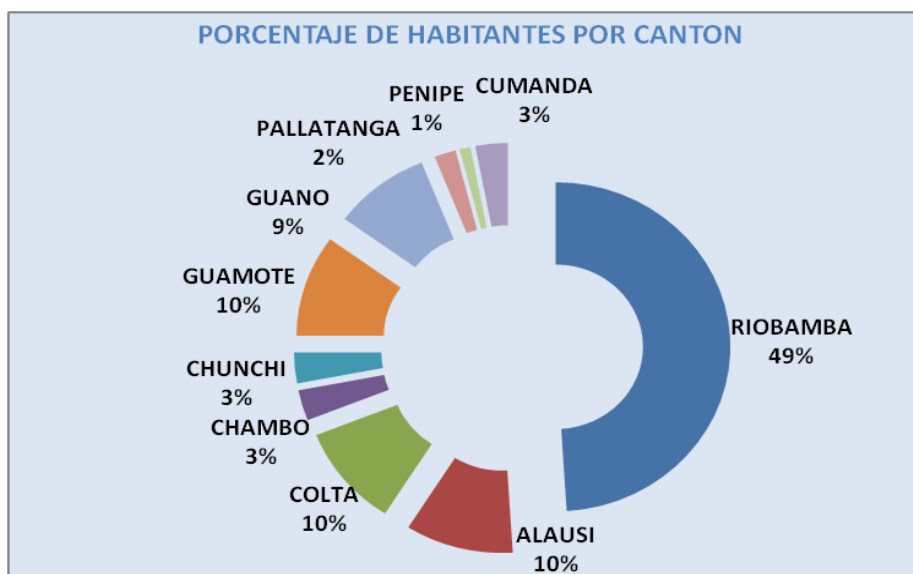
El enfoque de la “Nueva Ruralidad” es válido para la provincia de Chimborazo, porque permite contar con una visión para entender los cambios producidos en el área rural y desde esta perspectiva gestionar la planificación y las acciones que se deben realizar, tomando en cuenta las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales que atraviesan la cotidianidad de la actual ruralidad con crecientes procesos de urbanización y de acercamiento hacia la ciudad, la migración de la población que abandona el campo para crear un nuevo tejido social y cultural en las ciudades, la creación de nuevos espacios de poder que inciden en la economía rural, etc. En esta perspectiva y utilizando las nuevas herramientas del ordenamiento territorial se tratará de realizar una breve lectura del sistema territorial actual, que ayude a entender al territorio desde sus nuevas condiciones.

3.2. Sistema territorial actual de la provincia de Chimborazo.

La provincia de Chimborazo se ubica en el centro de la región interandina, posee una extensión territorial de 6.499,70 km² (649.970,00 Ha), está formada por 10 cantones y 45 parroquias; siendo los cantones: Alausí, Guamote, Riobamba y Colta los de mayor extensión territorial; juntos equivalen al 72% del área provincial.

Riobamba que es la capital de la provincia, concentra el 49.22% de la población; en tanto que Penipe, es el cantón de menor concentración, debido a los 17 años de afectación por la erupción del volcán Tungurahua.

GRAFICO 10
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CANTÓN



FUENTE: Censo de Población y Vivienda, 2010.

ELABORACION: Propia

De acuerdo al último censo del año 2010, la provincia de Chimborazo tiene 458.581 habitantes, equivalente al 3,17% de la población total del Ecuador; el 51.93% de la población se ubica en el área urbana y el 48.07% en el área rural.

La composición poblacional es mayoritariamente femenina (52.2%) y población joven (69%), con tendencia a disminuir de acuerdo a las proyecciones; sobre todo, en las edades de 0 a 15 años. La tasa de crecimiento poblacional anual es del 1%; comparando los datos del censo de población del 2000 y 2010, se observa que la densidad poblacional rural es negativa en el 35% de la provincia. (Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo., 2011).

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial (PDOT), realizado en el año 2011, la pirámide poblacional se ha modificado en las últimas dos décadas (1990-2010), se presentan entrantes especialmente en los grupos de edad de 0-4 años, de 5-9 años y de 10-14 años; lo que determina el decrecimiento de la población joven, como se observa en el siguiente gráfico.

GRAFICO 11 PIRAMIDE POBLACIONAL DE LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO.

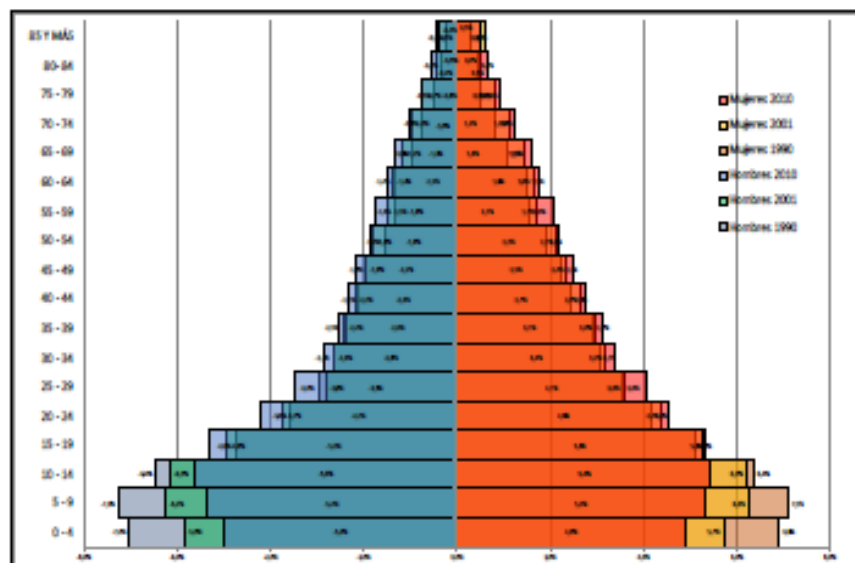


Figura N° 2.1. Pirámide Poblacional.
Fuente: Censo de Población y Vivienda años 1990, 2001 y 2010.
Elaborado: Equipo Técnico UOT-GADPCH.

Al año 2010, la tasa de crecimiento poblacional fue de 1.43%, menor a la tasa de crecimiento poblacional nacional (1.97%); al comparar los datos cantonales se observa que el cantón Cumandá fue el de mayor crecimiento poblacional (3.61%); en tanto que, el cantón Colta fue el de menor crecimiento (0.07%).

La densidad poblacional para el año 2001 fue de 62.09 habitantes por Km², para el 2010 se incrementó a 70.54 habitantes por Km². La densidad poblacional de la provincia de Chimborazo es superior a la media nacional (56.48 habitantes por Km²). La mayor densidad poblacional está en Riobamba (229,98 habitantes por Km²) y la menor, se encuentra en Penipe (18.38 habitantes por Km²).

La Población Económicamente Activa de Chimborazo (PEA Total) en el 2010 fue de 200.034 personas (43.62%); mientras que la población ocupada de la PEA fue de 193.833 (42.26%). El cantón Riobamba absorbe el 49.84% de la PEA ocupada.

En el censo del 2010, la población se auto identificó 58.41% mestiza, 37.98% indígena y en porcentajes menores otros grupos étnicos minoritarios. La población indígena se incrementa en el Cantón Riobamba; mientras que en los cantones históricamente con predominio indígena: Alausí, Colta y Guamote, presentan el estancamiento en el número de población que se auto identifica “indígena”.

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA POR CANTON

CANTON	2001	2010	EVOLUCION
RIOBAMBA	47.082	54.722	7.640
ALAUSI	23.236	25.997	2.761
COLTA	38.204	39.296	1.092
CHAMBO	2.503	1.107	-1.396
CHUNCHI	871	585	-286
GUAMOTE	32.632	42.664	10.032
GUANO	5.215	5.669	454
PALLATANGA	2.955	3.557	602
PENIPE	105	37	-68
CUMANDA	562	577	15

FUENTE: Censo de Población y Vivienda, 2010.

ELABORACION: Propia.

Es necesario señalar que, la provincia de Chimborazo tiene una larga historia de exclusión y racismo hacia los indígenas, lo que ha fortalecido la pérdida de identidad especialmente en los jóvenes que desvalorizan su procedencia y tienden a un proceso de aculturización.

En la situación actual de la provincia de Chimborazo, en el sistema territorial actual conviven los problemas sociales que son de larga data y que han generado las brechas de inequidad descritas en el capítulo anterior; con la expectativa de un territorio que tiene potencialidades, que necesita recuperarse y reposicionarse en el contexto regional y nacional.

Para cumplir con el objetivo que se planteó en la investigación: conocer las condiciones actuales de la ruralidad de Chimborazo, se tomará como referencia el análisis del sistema territorial actual realizado en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial provincial elaborado en el año 2011, desde la lectura de las condiciones actuales y las potencialidades que se encuentran en los subsistemas

físico ambiental; socio cultural; económico-productivo; subsistema de asentamientos poblacionales y subsistema de movilidad, energía y conectividad.

3.2.1.Subsistema físico-ambiental.

La provincia de Chimborazo se asienta en un área aproximada de 648.124 ha., es un territorio rico en contrastes por la presencia de las dos cadenas montañosas que inciden en la presencia de variados pisos climáticos que van desde el subtrópico hasta las frías cumbres de las montañas tutelares; que provoca estaciones climáticas poco uniformes y temperaturas que oscilan entre 25°C en el cantón Cumandá y 0°C en los nevados. En el 59% de su superficie se presentan temperaturas bajas casi constantes, durante todo el año y lluvias abundantes y regulares; el 24% posee un clima semi húmedo con temperaturas que oscilan entre los 12 y 20°C, el restante 13% lo caracterizan climas de tipo: “ecuatorial meso térmico seco” y “tropical mega térmico húmedo”.

Chimborazo cuenta con una diversidad de centros poblados con características y rasgos culturales propios; su diversidad cultural y ambiental hace que esta provincia sea un atractivo para el turismo y en ella se encuentre una variedad de sistemas agrícolas y pecuarios.

Según el plan de ordenamiento territorial de la provincia, el 41% del suelo es de tipo “inceptisol”³² de origen volcánico de reciente ocurrencia; el 36% de los suelos presentan pendientes abruptas mayores al 70% y que un considerable 22% de la superficie tiene pendientes muy fuertes que van de 50% al 70%; *lo que lleva a concluir que la mayoría de los suelos de Chimborazo están limitados para el desarrollo de actividades productivas intensivas como la agricultura, ganadería, entre otras; lo que afecta principalmente a los cantones Alausí, Guamote, Colta y Riobamba* (Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo, 2011).

La reserva de agua de la provincia de Chimborazo está en la superficie de cobertura vegetal natural formada por el ecosistema del páramo, y los bosques nativos, la provincia tiene aproximadamente 366.604 ha. lo que corresponde al 55% del territorio: las esponjas naturales que están en el **páramo herbáceo corresponde**

³²Inceptisol se da esta categoría a un tipo de suelo libre de drenaje que forma rápidamente a través de la alteración de material parental y no tiene acumulación de arcillas, óxido de hierro, óxido de aluminio o de materia orgánica.

al 30.9%, matorral húmedo montano 6.4%, bosque siempre verde montano alto 5.8%. La mayor cobertura vegetal natural está en el cantón Alausí (16%), cantón Guamote (15%) y Riobamba (8%); en tanto que, los cantones Chunchi, Cumandá, Chambo y Guano, no llegan al 2% de superficie con cobertura vegetal natural.

A pesar de la gran presión que tiene el páramo debido a las prácticas de la agricultura, la ganadería y la reforestación con especies introducidas, la quema de los pajonales; etc.; se mantiene el 38% de páramos, lo que constituye una reserva estratégica de agua y de materia orgánica. Según lo cita el PO: “una evaluación cualitativa sistemática del estado de los páramos de pajonal del Ecuador indica que cerca de las dos terceras partes del páramo se encuentran transformadas, y hasta un 50% se ha convertido en pajonales homogéneos (Hofstede et al. 2002); situación similar se encuentra en la provincia, “la quema del páramo, la ganadería extensiva y la agricultura de alta montaña han modificado el paisaje original”³³

En los altos páramos de la provincia nacen tres sistemas hidrográficos importantes que tributan a las cuencas del río Pastaza, Guayas y Santiago, cuyas fuentes son estratégicas para el país y el funcionamiento de las represas de Mazar (Azuay), Agoyan (Tungurahua) y al sistema productivo de la cuenca del Guayas (Guayas):

El 54% de la cuenca del Pastaza está en la provincia de Chimborazo (354.976 Ha).

El 36% de la cuenca del Guayas está en la provincia de Chimborazo (235.480 Ha).

El 9% de la cuenca del río Santiago está en la provincia de Chimborazo (58.568 Ha).

La vulnerabilidad del sistema físico ambiental, estaría provocado por los siguientes problemas:

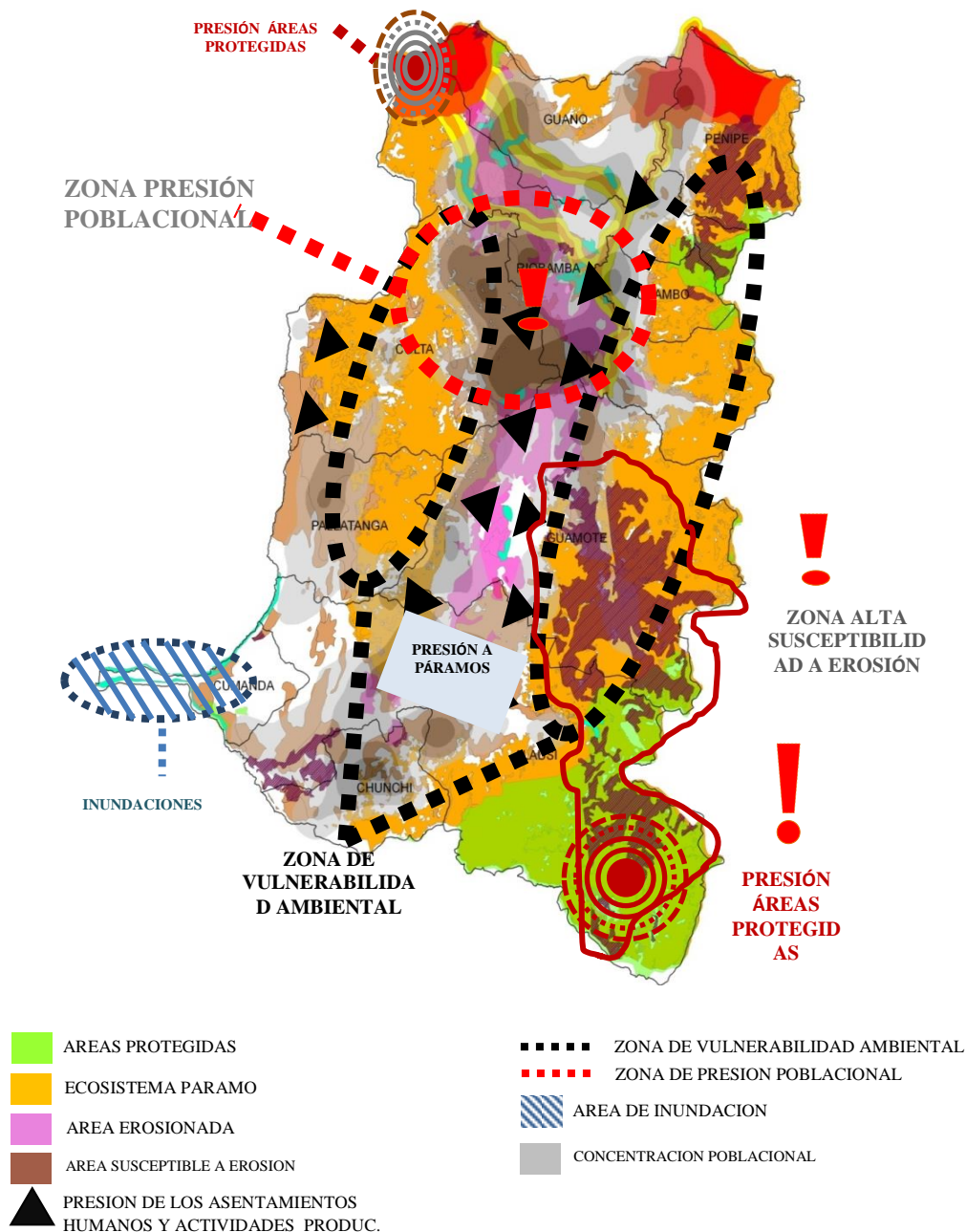
- Contaminación de los ríos provocado por los residuos químicos usados en la agricultura que son vertidos en las fuentes y cursos de agua; además de los desechos sólidos que son arrojados en las quebradas y ríos. El 27% de los hogares del área rural vierten la basura en el patio o en el río; lo que incide en el incremento de la morbilidad de origen infeccioso: diarrea, gastroenteritis e infecciones intestinales, debido al uso de agua contaminada.

³³ GADPCH; *Plan de Ordenamiento Territorial*, Riobamba, 2011

- Incremento de los niveles de contaminación del aire con gases y material particulado provocado por el incremento del parque automotor y la calidad del mismo y el efecto de la ceniza del Volcán Tungurahua que lleva 17 años en el proceso eruptivo, lo que se ha convertido en un problema de salud pública, especialmente para los cantones Penipe, Guano y Riobamba.
- Deterioro progresivo del suelo por la erosión acelerada provocada por: la mala utilización e inadecuadas prácticas de conservación y manejo de la tierra; presión sobre la tierra por la presencia de minifundios que fortalece la sobreexplotación y la pérdida de las prácticas culturales que existían para la conservación. En el territorio provincial se observan zonas de sobreexplotación producida por la fragmentación de los suelos y el aumento de minifundios, alrededor del 96% del territorio provincial está constituido por UPAS de menos de 20 hectáreas, en tanto que el 31% está constituido por UPAS menores a 1 hectárea.
- Incremento de la frontera agrícola que amenaza grandes extensiones de vegetación natural y de páramo, afectando la función de equilibrio ecológico del páramo; según el estudio de COMUNIDEC, durante el período 1974-2000, se destruyeron 7.486 hectáreas de páramos, equivalentes al 4.5% de la superficie total de los páramos de la provincia.
- Deforestación y quema de los bosques para la siembra de pastizales, problemas de desertificación y erosión del suelo que afecta en mayor proporción a los cantones: Riobamba (22.581 hectáreas), Guamote (20.061 hectáreas), y Alausí (6.019 hectáreas); por otra parte, los cantones con mayor susceptibilidad a erosión son: Guamote (29.081 hectáreas), Alausí (17.362 hectáreas), Penipe (8.782 hectáreas).
- Las zonas vulnerables a movimientos de masa, representan el 1.6% de la superficie de la provincia y se ubica en los cantones: Riobamba, Colta, Guamote y Penipe; en tanto que las zonas propensas a inundaciones por desbordamiento de ríos o fuertes precipitaciones apenas alcanza un 1%, y se encuentra en los cantones: Riobamba, Guano y Chambo.
- Disminución de caudales de agua en las fuentes superficiales y mantos subterráneos, como consecuencia de: la destrucción de los ecosistemas del páramo y del bosque; la falta de protección en las fuentes y en la

infraestructura de conducción; las prácticas inadecuadas en el uso y la distribución del agua para riego.

MAPA 2 MAPA DE VULNERABILIDAD FÍSICO - AMBIENTAL DE LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO.



FUENTE: Plan de ordenamiento territorial de la Provincia de Chimborazo. 2011
ELABORACIÓN: Equipo Técnico del GADPCH.

3.2.2. Subsistema socio-cultural.

Tomando en consideración la información estadística del censo de población y vivienda del 2010; la provincia de Chimborazo presenta indicadores sociales preocupantes:

La tasa de asistencia al nivel de educación básica en la provincia de Chimborazo es de 93.17%, 5, los cantones que están por debajo de la tasa provincial; en su orden son: Chunchi, Colta, Pallatanga, Alausí y Guamote. En la provincia, solamente 52 de cada 100 estudiantes acceden al Bachillerato General Unificado, siendo el Cantón Guamote el más afectado y a la formación universitaria, solamente llegan 28 de cada 100 estudiantes.

Entre el 2001 y el 2010, la tasa de analfabetismo se redujo de 9,0% a 6,8%; la población con mayor tasa de analfabetismo son los indígenas, el segundo cantón con la mayor tasa de analfabetismo del país es el cantón Colta con el 26.71%.

La tasa de mortalidad infantil provincial es superior a la tasa nacional, de cada 1000 nacidos vivos, fallecen 32.97 niños, mientras la media del país es de 25.70. El cantón Penipe presenta la tasa más alta (47.60) y en el cantón Cumandá se presenta la tasa más baja (8.40).

La desnutrición infantil es de 11,80%; a pesar que los datos del Ministerio de Salud Pública del 2014 sostienen que es del 29%; en el cantón Chunchi se presentan los mayores valores (64.40%).

Los datos del Censo de Población y Vivienda del 2010, en relación a la migración interna neta (número de personas que migraron), refiere que los cantones Riobamba, Chambo y Penipe, son los de más baja migración neta interna (emigración- migración) y los cantones de mayor migración interna son: Colta, Alausí, Guamote, en su orden; que además son los cantones con mayor población indígena: De acuerdo a la información que recogen los planes cantonales, el 75.8% emigraron en busca de trabajo, el 8.7% lo hicieron para buscar mejores condiciones en educación y el 11.9% su motivación fue la reorganización familiar.

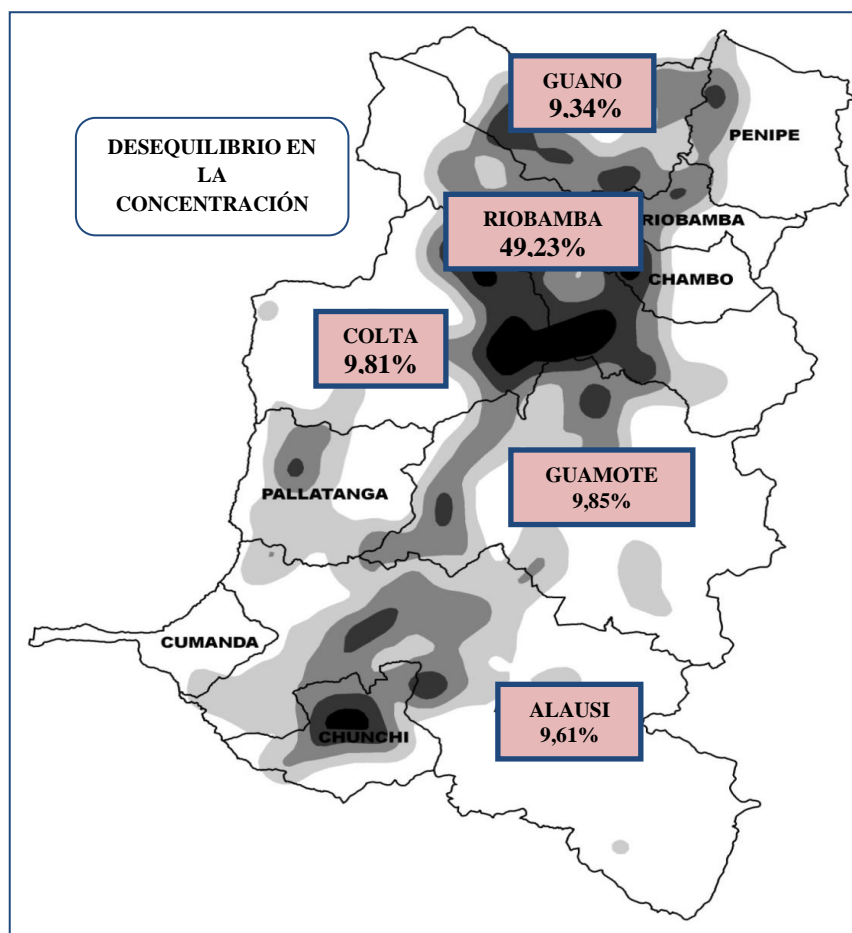
Los procesos de migración interna y externa que se han producido en la provincia de Chimborazo en las últimas décadas, provocó la modificación de la estructura poblacional, cambios en las actividades agropecuarias, modificando el mercado laboral, la constitución de la familia y de las comunidades; además, el alejamiento del campo de la forma de vida de los migrantes.

En la actualidad, la ciudad de Riobamba acoge a la mayoría de migrantes, lo que ha provocado el incremento del trabajo informal especialmente de las mujeres y

niñas; el incremento de los cinturones de pobreza en la periferia de la ciudad, en asentamientos urbanos no planificados que limitan el acceso a los servicios básicos, a la salud y a la educación.

La concentración de la población en Riobamba, afecta las estructuras territoriales, debido a la falta de capacidad para atender la infraestructura básica, la dotación de equipamientos y servicios; la generación de empleo no ha podido seguir el ritmo de los cambios demográficos. Cuanto menor es la calidad del espacio urbano, menor es la cohesión social y mayor el nivel de conflictividad.³⁴ La concentración poblacional actual de la provincia de Chimborazo se puede observar en el siguiente mapa:

MAPA 3
MAPA DE LA CONCENTRACION POBLACIONAL PROVINCIAL
ACTUAL



FUENTE: PD Y OT de la provincia de Chimborazo.

ELABORACIÓN: Equipo técnico del PDOT.

³⁴ Jacinto Rodríguez Osuna, *Desequilibrios espaciales en la España de los siglos XIX y XX*, Dialnet, 1983, en www.jstor.org/stable/40183015 p.22-23,

Según la zona administrativa 3 de la SENPLADES, Chimborazo ocupa el tercer lugar entre las provincias con los mayores indicadores de trabajo infantil de niños, niñas, adolescentes de 5 a 17 años de edad.

El 19,1%, de personas, solamente trabajan, más alto que el promedio nacional que es del 16%; el 53% se dedican solamente al estudio, mientras el promedio nacional es del 59.6%. El motivo que se expone es que muchos padres consideran que el trabajo enseña a los niños, niñas y adolescentes la responsabilidad y el valor de las cosas. En el campo el trabajo es parte de la socialización y tiende a estar asociado al aprendizaje de las actividades agropecuarias, a lo que se suma la desordenada operación del sistema educativo, la baja calidad de la instrucción, la escasa respuesta del modelo educativo a la realidad local, la escasa accesibilidad a los centros de educación que desalienta a muchos padres a invertir en la educación de sus hijos.³⁵

En la provincia existirían dos graves problemas que afectan la eficiencia del sistema educativo: la repetición y la deserción que contribuyen con la baja tasa de escolaridad y el marcado índice de analfabetismo focalizado en los cantones Colta, Alausí y Guamote.

Actualmente menos adolescentes continúan con sus estudios secundarios, lo que se debería a la incorporación temprana al trabajo, niños y niñas que se ven forzados a trabajar para generar ingresos; los más afectados son los hogares ubicados bajo la línea de pobreza.

De otra parte, la cobertura de los servicios de salud en la provincia de Chimborazo es menor al promedio nacional, lo que se debería a una débil aplicación del modelo de salud que tiene un enfoque eminentemente curativo, sumado a la débil corresponsabilidad social y el desconocimiento de los derechos por parte de los usuarios³⁶.

Según el PDOT, el Ministerio de Salud Pública y el Seguro Social, disponen de 163 establecimientos en la provincia, los hospitales y centros de salud que cuentan con servicios más amplios están en la cabecera provincial. Mientras que los sub-centros y puestos de salud de más amplia cobertura no logran satisfacer las demandas locales, provocando diferencias significativas en las condiciones de atención en los

³⁵ PDOT, subsistema socio cultural, 2011.

³⁶ PDOT, subsistema socio cultural, 2011.

cantones; en el área rural el 33% de la población no tiene acceso a los servicios de salud.

Es importante la presencia de la medicina andina tradicional, especialmente en el área urbana marginal y rural, brindando servicios de prevención, promoción y curación, lo que ha servido para implementar diversas iniciativas dirigidas a integrar y certificar esta práctica en los centros de salud públicos, logrando un mayor y mejor acceso de la población y la valorización de la sabiduría ancestral de los pueblos.

Los altos niveles de morbi – mortalidad materno – infantil, índices de desnutrición crónica infantil, ubican a Chimborazo entre las 3 provincias con mayor prevalencia de desnutrición, junto a la alta incidencia de pobreza que afecta especialmente a los cantones con mayor población indígena y en particular a las mujeres, cuyo número se ha incrementado en relación a las personas que viven por debajo de la línea de pobreza; son limitantes fundamentales para el desarrollo territorial. Como consecuencia de esta problemática, se presentan altos niveles de pobreza que han sido analizados en el CAPITULO I de la investigación.

A la situación de vulnerabilidad social se suma la debilidad y el fraccionamiento de las organizaciones sociales, que en otro momento, fue el referente de la organización social indígena y campesina. La pérdida de la identidad de la población indígena, que progresivamente sufre la aculturación y transculturación, que desvaloriza sus raíces, idioma, vestimenta, ritos y prácticas culturales.

Chimborazo es una provincia vulnerable por sus condiciones sociales que amenaza a la sostenibilidad socio-cultural que es la base para el desarrollo del territorio; sabiendo que las condiciones sociales, solamente son efectos de causas estructurales que determinan desigualdades territoriales, lo que representa un costo social y económico para el país y la provincia que está rezagada.

3.2.3.Subsistema económico – productivo.

La ubicación de la provincia de Chimborazo, la convierte en un punto de conexión estratégica entre las diferentes regiones del Ecuador: sierra, costa y oriente, además de la cercanía con las principales ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca, lo que ha permitido establecer corredores históricos para el comercio y el relacionamiento de la provincia.

Según los datos del Banco Central (2008) en la economía provincial, la producción agropecuaria representó menos del 2% de los ingresos sobre el total nacional; la actividad del comercio al por mayor y menor aportó con el mayor porcentaje (18,2%); seguido de las industrias manufactureras (17,9%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (12,6%); agricultura, ganadería, caza y silvicultura (12,5%); y la construcción (11,3%).

De estas actividades el sector agropecuario primario concentra más del 50% de la PEA. Según los datos del INEC, en el año 2001, la agricultura y ganadería ocupaba al 52.77% de la población; al año 2010 se redujo al 41.47%, un descenso de 11.30 puntos porcentuales, especialmente en los cantones de Chambo, Pallatanga, Alausí y Riobamba.

El PDOT señala que la provincia ha sufrido el deterioro progresivo de la capacidad productiva de los suelos provocado por el bajo rendimiento de los cultivos agrícolas, erosión y desertificación de los suelos y el creciente avance de la frontera agrícola; además de la pérdida del conocimiento ancestral, la inadecuada utilización de maquinaria agrícola, el uso indiscriminado de agroquímicos, el fraccionamiento de las parcelas (83,6% de UPAs tienen una superficie < a 5 Has), las actividades agropecuarias en fuertes pendientes (58% de la superficie provincial tiene pendientes > 50 °) y las prácticas inadecuadas en el uso y distribución del agua de riego.

“La vocación agrícola que se ha mantenido por siglos a través de los conocimientos ancestrales que los pueblos originarios han transmitido entre generaciones, hoy se ve fuertemente afectada por el riesgo en dicha actividad. El 58% de la extensión provincial tiene pendientes mayores al 50% que no son aptas para la actividad agropecuaria. En la franja central de la provincia, que comprende el valle interandino, es donde más se concentra dicha actividad que compite en territorio con los asentamientos poblacionales, áreas erosionadas y con alta susceptibilidad de erosión. Aproximadamente el 9% de la extensión provincial se encuentra erosionada y el 10% con alta susceptibilidad de erosión, siendo los cantones de Guamote, Alausí y Penipe los que presentan los valores más significativos en las dos variables. El fraccionamiento del suelo es otra causa preocupante, a nivel provincial el promedio de tamaño de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) son de 5Ha sin embargo el 96% de las UPAs son de menos de 20Ha y de este porcentaje el 90%

corresponden al rango de 5Ha, si tomamos en consideración que la principal forma de transferencia de la tierra se da por herencia y que el promedio de hijos es de 4 se asume que de mantenerse esta tendencia el porcentaje del 90% será de tierras de 1 Ha; *evidenciando una situación que no permitiría garantizar la seguridad ni mucho menos la soberanía alimentaria de los chimboracenses*³⁷.

Según el análisis comparativo de los censos agropecuarios de los años: 1954, 1974 y 2000; realizado en el PDOT, se demuestra el desplazamiento de la producción agrícola por el incremento de la producción pecuaria especialmente de ganado bovino, ovino y porcino. Resultado que se ve en la producción lechera que se incrementó de 277.294 litros en el año 2000, a 369.675 litros en el 2008, equivalente al 6.9 % de la producción nacional y al 9 % de la producción región sierra.

La producción agropecuaria de la provincia de Chimborazo se comercializa en los mercados de Riobamba, Guayaquil, Los Ríos, Pichincha y Azuay principalmente; en medio de un sistema de comercialización inequitativo, afectado por la intermediación que controla el mercado local y no permite que las ganancias de la actividad agrícola permanezca en los productores locales. Las escasas políticas públicas impiden la regularización de los costos de los productos agrícolas quedando al amparo de la oferta y demanda del mercado.

La concentración del principal centro de comercialización y acopio en la ciudad de Riobamba en el Mercado de Productores Agrícolas San Pedro de Riobamba incrementa los costos de movilización y el deterioro de los productos en el trayecto a lo que se suma la condición deficitaria de las vías de tercer orden que genera una accesibilidad limitada³⁸

La falta de planificación en las siembras por parte de los agricultores, el ingreso de productos desde otras provincias, no ha permitido generar un flujo constante y equilibrado de productos al mercado, quedando supeditado a la oferta y demanda con la consecuente afectación sobre los precios cuando existe una sobre oferta de producción.

³⁷ PDOT, 2011.

³⁸ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Subsistema Económico-Productivo, 2011.

La problemática que se ha señalado ha desmotivado la producción agropecuaria, si se compara las ramas de actividad económica desde el 2001 al 2010, se confirma la tendencia en el cambio de la actividad agropecuaria hacia los servicios, el comercio y la construcción. Los datos de la Superintendencia de Compañías para el año 2009, señala que en Chimborazo se ubican 204 industrias, del total nacional que asciende a 40.202 industrial, lo que representa apenas el 0.5% y solamente el 3.9% del total de las industrias están dedicadas a la agroindustria; lo que implica que el desarrollo industrial también es limitado en la provincia.

La actividad comercial al por mayor y menor, es la que aporta con el mayor porcentaje a la producción, en el orden del 18.9% y ocupa al 11.2% de la PEA. De acuerdo a CRECER, solamente en la ciudad de Riobamba existirían 8.604 establecimientos.³⁹.

En estas condiciones existe vulnerabilidad en el subsistema económico-productivo de la provincia que debe revertirse considerando la posición geográfica que tiene la provincia, su diversidad de pisos altitudinales que crean un corredor en el que se encuentran gran cantidad de ríos, lagunas, cascadas, valles, mesetas, páramos y una diversidad de centros poblados que mantienen características y rasgos culturales propios, lo que convierte a la provincia, en un destino importante para el turismo.

3.2.4. Subsistema de Asentamientos Poblacionales.

El crecimiento poblacional de la provincia de Chimborazo en el período 2000 al 2010, fue de 54.949 habitantes especialmente en el área urbana. Los cantones que denotan una mayor densidad en esta década son: Cumandá 37.54%, Guamote 28,24%, Riobamba 16,77%, Guano 13,10% y Chambo 12,75%. Según la información del PDOT, la densidad poblacional no crece al mismo ritmo en las áreas rurales y urbanas. El 40% de las parroquias rurales se encuentran en un rango negativo de crecimiento de la densidad poblacional que va de - 43,00 a - 0,54% lo que implica que varias parroquias rurales y la cabecera cantonal de Colta presente un crecimiento negativo; mientras que el 60% de las parroquias rurales y cabeceras

³⁹ CRECER, Agencia de Desarrollo Local de Riobamba. 2010.

cantones que se ubican en el 65% del territorio de la provincia, mantienen una densidad poblacional que va desde 0,29 a 43,88%. En el cantón Penipe afectado por el proceso eruptivo del volcán Tungurahua, únicamente la cabecera cantonal presenta un porcentaje de cambio positivo; en tanto que 3 de sus parroquias rurales tienen porcentajes negativos alarmantes.

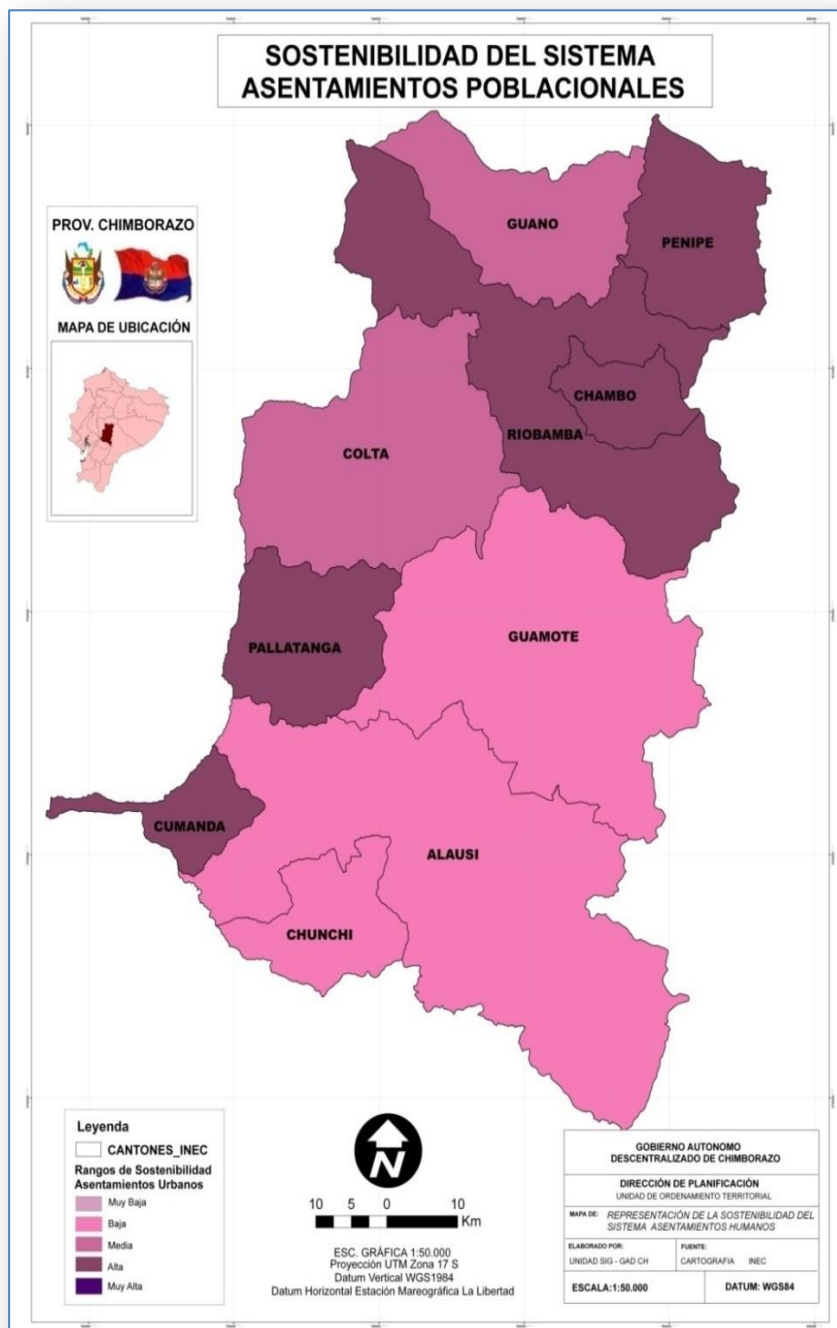
Según el censo de población y vivienda del 2010, la cobertura provincial promedio en servicios básicos y vivienda es de 26.86%⁴⁰: en la disposición de los desechos sólidos; 85.62% en el abastecimiento de agua; 67.37% en la disposición de aguas servidas y 79.60% de déficit habitacional cualitativo, principalmente por la calidad de materiales, servicios básicos y hacinamiento. La jerarquía funcional de los asentamientos en relación con el acceso a los servicios básicos: agua, alcantarillado, recolección de basura; salud; educación, está en el Cantón Riobamba y alrededor de ella se va configurando asentamientos con niveles aceptables de servicios básicos, de educación y salud. Los desequilibrios más evidentes se presentan en los asentamientos más distantes que se caracterizan por estar menos atendidos en servicios básicos de salud y educación, que coinciden con los sectores en los que se concentra los niveles más altos de pobreza por NBI.

El mapa de sostenibilidad del sistema de asentamientos poblacionales que se presenta a continuación demuestra los rangos de mayor o menor sostenibilidad, en el que se demuestra que el cantón Riobamba presenta una mejor condición frente a la realidad de los otros cantones; además es el polo de desarrollo que se configura en el sector Norte de la provincia en detrimento de los cantones del sur que se presentan como los más deficitarios.

⁴⁰ *Ibíd.*

MAPA 4

MAPA DE SOSTENIBILIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS POBLACIONALES EN LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO.



FUENTE: Mapa de sostenibilidad de asentamientos poblacionales, PDOT.2011

ELABORACION: Equipo técnico del PDOT.

3.2.5.Subsistema de movilidad, energía y conectividad.

La red vial estatal de la provincia de Chimborazo es de 463.01 kms. Su principal eje vial es la troncal Sierra; a través de la cual, se conecta con las provincias de la región interandina. Esta carretera se complementa de manera transversal con la vía colectora que une la sierra con la costa: Riobamba – Guayaquil, y las vías que unen con la Amazonía: Vía Riobamba-Penipe-Cotaló y la vía que comunica con la provincia de Morona Santiago. Según el Plan Vial Participativo de la Provincia de Chimborazo, al 2004, la red provincial cuenta con 4.440,10 Km. de los cuales el 4,1% son asfaltadas, 4,2% empedradas, 33,7% lastradas y el 57,9% de suelo natural⁴¹. (Información actualizada al 2015, señala que se habrían asfaltado 600 kms, que corresponde al 13.60%).

En relación al servicio de transporte público, al 2011, se contaba con un total de 4.678 unidades. La provincia dispone además de un aeropuerto bajo la administración de la Dirección General de Aviación Civil, adscrita a la Subsecretaría de Transporte y Obras Públicas, ubicado en la parte noroeste de la ciudad de Riobamba, con una longitud de 1600 m de largo y 32 m de ancho y una capacidad para 60 pasajeros.

El servicio de telefonía fija en la provincia está cubierto por el Estado a través de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT). Según el Plan Nacional de Desarrollo de las telecomunicaciones (2007-2012) el mercado de la telefonía fija está concentrado en las grandes ciudades, a diferencia de las áreas urbanas, rurales y urbano marginales, que se encuentran poco o nada servidas, alcanzando una densidad telefónica promedio de apenas 4 teléfonos por cada 100 habitantes. Según datos del Censo del 2010 el 28,4% de hogares tienen disponibilidad de telefonía fija, el 58,3% de hogares tiene disponibilidad de telefonía móvil y el 6,7% de hogares tiene disponibilidad de servicio de internet.

Según datos de la Empresa Eléctrica Riobamba al 2011, el 75% de la energía generada en la provincia proviene de la central hidroeléctrica de Alao, el 20% de la central hidroeléctrica del Río Blanco, el 2,75% de la central hidroeléctrica de Nizag

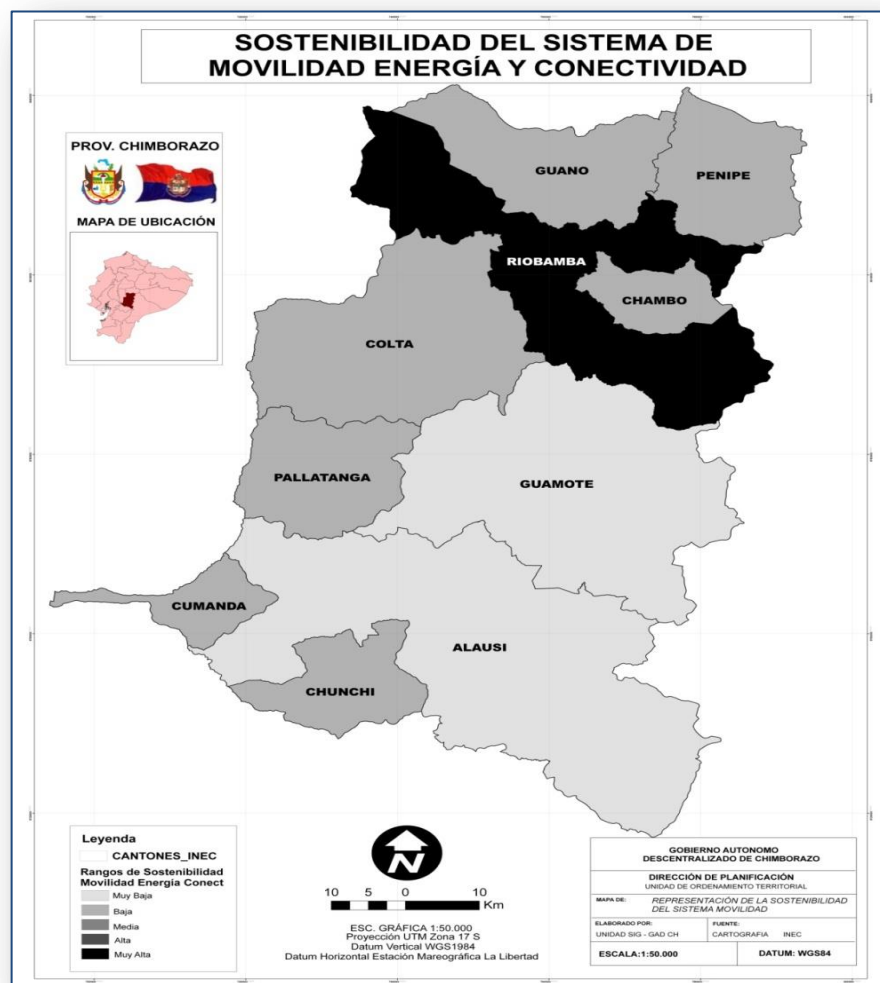
⁴¹ PDOT Subsistema de Movilidad, energía y conectividad, 2011.

y el 1,54% de la Central Térmica. A nivel provincial el 90,3% de hogares tienen disponibilidad de energía eléctrica.

Los rangos de sostenibilidad del sistema de movilidad, energía y conectividad como se observa en el mapa 5, la concentración de los servicios de movilidad, energía y conectividad están en el cantón Riobamba y en los cantones aledaños situados al norte de la provincia, lo que refleja el desarrollo inequitativo que tiene la provincia.

MAPA 5

MAPA DEL SISTEMA DE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD DE LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO.



FUENTE: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial, 2011
ELABORACIÓN: Equipo técnico del PDOT.

Es importante señalar que la provincia de Chimborazo cuenta con un gran potencial hídrico, por la existencia de los ríos que nacen en la cordillera de los Andes, que toman su curso hacia el oriente en la subcuenca del río Chambo y hacia el occidente en las subcuencas de los ríos Chimbo y Chanchán. Parte de este potencial es aprovechado para las centrales hidroeléctricas de Alao, Río Blanco y Nizag.

CAPITULO III

4. EL ROL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO EN LA ERRADICACION DE LA POBREZA.

Una vez que se ha revisado los cambios en la situación de pobreza y las actuales condiciones que presenta la ruralidad de la provincia de Chimborazo, cabe la pregunta ¿cuál debería ser el aporte del GADP para reducir la pobreza en el sector rural de la provincia de Chimborazo, en el marco de sus competencias exclusivas? para llegar a determinar las líneas de acción que incidan en la reducción de la pobreza en el sector rural de la provincia, tomando en consideración las funciones y competencias que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados, definidas en la Constitución de la República, COOTAD y otras leyes conexas.

En este capítulo se vincula la experiencia vivida en la Vice prefectura de la provincia de Chimborazo, la misma que coincidió con el inicio de la transformación política e institucional del país y el proceso de planificación que se dio en los gobiernos locales, lo que ha permitido contar con los elementos necesarios para determinar el rol que el Gobierno Provincial debe cumplir en Chimborazo.

4.1.Sistema de competencias

La Constitución del año 2008, formalmente marcó una nueva etapa en la transformación política e institucional del país; así el Art.1 señala que “El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, que se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada”⁴², y en el Art. 3, numeral 6, señala que uno de los deberes primordiales del Estado es el “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”.

Para su cumplimiento, el COOTAD⁴³ establece que dentro de sus objetivos se busque contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo, que mejore la vida democrática de la sociedad y permita hacer más eficientes las tareas del Estado, mejorando significativamente la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno. Además

⁴² Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁴³ Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización, 2010.

establece la forma de organización territorial, sus diferentes niveles de gobierno que están presididos por los gobiernos autónomos descentralizados que gozan de autonomía; sin olvidar la posibilidad de crear los regímenes especiales que se constituirían por razones ambientales, étnico-culturales o de población⁴⁴, que en el marco de la organización político administrativa del Estado, ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente.⁴⁵

A los gobiernos autónomos descentralizados se les entrega competencias que por su naturaleza se las divide en:

Competencias exclusivas.- la titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno y la gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

Competencias concurrentes.- la titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia; por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio será regulado en el modelo de gestión de cada sector.

Competencias adicionales.- corresponde a las competencias que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva, bajo el principio de subsidiariedad, reguladas por el Consejo Nacional de Competencias.

Competencias residuales.- se refiere a las competencias que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

4.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.

El COOTAD en el capítulo II, Art. 42, referido al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, establece las competencias asignadas a este nivel de gobierno:

⁴⁴ Artículo 242 de la Constitución de la República, Cap. II. Organización del Territorio.

⁴⁵ COOTAD, 2010.

1. Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley.
6. Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

4.2.1. Algunos apuntes sobre las competencias y funciones asignadas a los GAD provinciales.

En el proceso de cambios, el GAD provincial enfrenta varios retos que se enlistan a continuación:

La Constitución plantea el paradigma alternativo del “Sumak Kawsay”, o el “Buen Vivir”, para el desarrollo de los territorios, vinculado a los derechos de la naturaleza y a la consecución de la equidad social, étnica, de género y ciudadana; sin embargo, es una propuesta incompatible cuando existen profundas desigualdades sociales, que se expresan en la provincia de Chimborazo.

En la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano, los gobiernos autónomos descentralizados cumplen un rol estratégico en el territorio; a través de la facultad de la rectoría en el ámbito de sus competencias, tienen la capacidad para emitir políticas públicas que orienten las decisiones en procura de dar soluciones a los problemas sentidos e identificados por la comunidad.

El gobierno provincial, tiene un rol protagónico como promotores del desarrollo territorial para establecer los acuerdos entre los GADs Cantonales y Parroquiales, Instituciones del Gobierno Central y la sociedad civil; lo que permitiría una mayor sintonía de la política y la gestión pública que permita impulsar una agenda de iniciativas de desarrollo y la generación de redes de trabajo y cooperación en un marco de gobernanza territorial (Ardaya y Verdesoto, 2008)⁴⁶

Las competencias de riego, fomento productivo (incluyendo al sector turismo), fomento agropecuario, ambiente, están relacionadas con el desarrollo económico y son exclusivas para el nivel provincial; pero deben ser gestionadas de forma concurrente con los gobiernos regionales⁴⁷ y los gobiernos parroquiales⁴⁸; lo que significa que el desarrollo económico de la provincia de Chimborazo está en manos del GAD Provincial, lo que permite impulsar dinámicas que generen empleo, trabajo digno que contribuya a lograr la equidad social en el territorio para reducir la pobreza. No es posible pensar en el desarrollo económico; si es que no se atacan las causas estructurales que generan las brechas de inequidad.

La función de planificación es clave, todas las instituciones y organismos públicos están vinculados al sistema nacional descentralizado de planificación y finanzas, lo que obliga a coordinar la planificación nacional con la planificación local. Además, para el gobierno provincial es un gran reto articular la planificación de los cantones y las parroquias a la planificación provincial, regional y nacional.

4.3. Líneas de acción para incidir en la reducción de la pobreza en el sector rural de la provincia de Chimborazo.

Para establecer las líneas de acción que incidan en la reducción de la pobreza en el sector rural de la provincia, se tomará como base las competencias y funciones que tiene el GAD provincial y las condiciones de la actual ruralidad de la provincia de Chimborazo, y los lineamientos de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP) que propone una acción intersectorial y territorial coordinada entre las políticas intersectoriales, la acción colectiva de la sociedad, los gobiernos autónomos descentralizados y de los sectores productivos para articular las políticas y programas de desarrollo social y productivo.

⁴⁶ Citado por Serrano y Acosta en el documento: el proceso de descentralización en el Ecuador, Proyecto Gobernanza Sub nacional para el desarrollo territorial en los Andes.2011.

⁴⁷ Art. 32 del COOTAD.

⁴⁸ Art. 65 del COOTAD.

Estas líneas de acción tendrían condicionantes estratégicos para su ejecución: la generación de una agenda política provincial; la creación de políticas públicas; la construcción de una agenda institucional, sin descuidar la agenda mínima regional.

4.3.1. La erradicación de la pobreza en la agenda política provincial.

Uno de los cambios visibles en los GAD provinciales, es la conformación del órgano legislativo y fiscalizador; el Art. 43 del COOTAD, establece que el Consejo Provincial como órgano legislativo y fiscalizador del gobierno autónomo descentralizado provincial, esté integrado por el prefecto (a) quien lo presidirá, el vice prefecto (a), alcaldes o alcaldesas o concejales, concejales en representación de los cantones y por representantes elegidos de entre quienes presidan los gobiernos parroquiales, quienes asumen la representación en calidad de Consejeros (as) Provinciales.

El Consejo Provincial de Chimborazo cuenta con la representación territorial que incluye los 10 cantones y 1 representante por las parroquias rurales de cada uno de los 7 cantones, excepto: Chambo, Cumandá y Pallatanga que no tienen parroquias rurales; lo que favorece para que desde este espacio de representación política se construya un gran acuerdo provincial con todos los niveles de gobierno para planificar y ejecutar coordinadamente las acciones y las inversiones orientadas a la reducción de la pobreza, desde las funciones y las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

4.3.2. Políticas públicas para el desarrollo territorial integral.

Si bien, la actual reforma del Estado le da un rol protagónico al Gobierno Provincial, para asumir estas competencias debe fortalecerse en las instancias técnicas que planifiquen y guíen las acciones y las inversiones en el mediano y largo plazo a través de políticas públicas que trasciendan los intereses de la coyuntura política del poder; como es el caso de la provincia de Tungurahua que en un proceso planificado y responsable ha logrado promover la gestión del territorio y mejorar las condiciones de la población, lo que se refleja en los indicadores provinciales.

El desarrollo territorial integral requiere fortalecer la rectoría del GAD provincial para emitir políticas públicas que orienten las acciones para el logro de los objetivos y las metas del desarrollo previstas en la planificación provincial;

entendiendo que la política pública debe orientar y direccionar al nivel político en la toma de las decisiones.

El conjunto de competencias que asume el gobierno provincial, deben plasmarse en políticas públicas provinciales, que guarden coherencia con los lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir, la agenda zonal de la SENPLADES, para las tres grandes áreas del desarrollo: desarrollo social y cultural; desarrollo económico – productivo y desarrollo territorial.

Las políticas dirigidas a promover el desarrollo económico territorial deben promover la concertación y negociación con los diferentes actores presentes en el territorio dirigidos a desarrollar una provincia competitiva, que genere empleo y una economía equitativa; con capacidad para promover las inversiones, innovaciones productivas, fortalecer el tejido institucional, movilizar los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades que le ofrece el entorno.

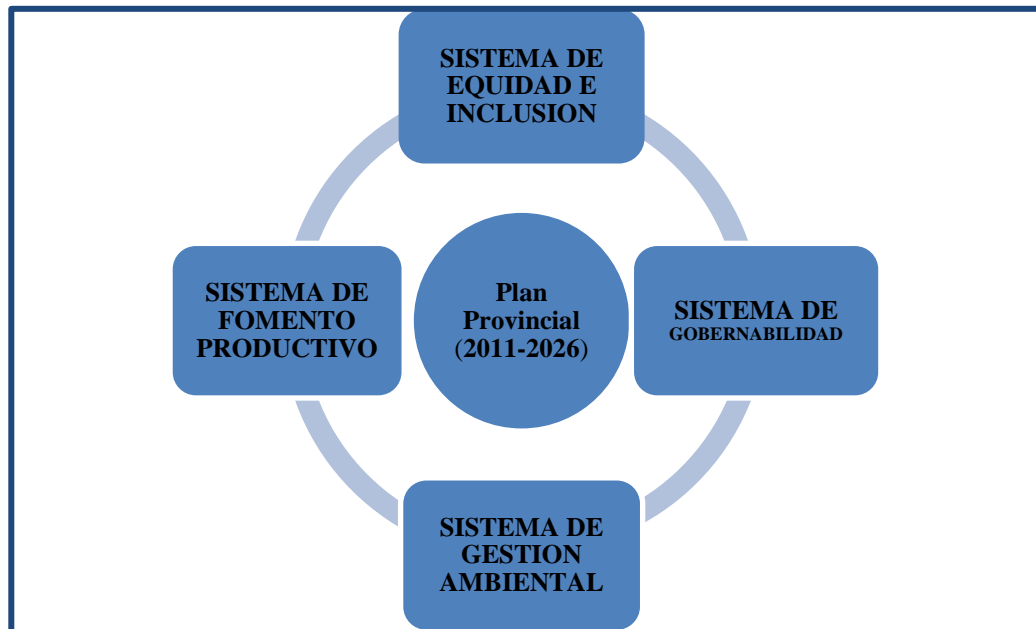
Así, debería considerarse un conjunto de políticas que consideren la integralidad de un proyecto de desarrollo:

- Políticas para el desarrollo económico territorial y no solamente para el fomento productivo.
- Políticas sociales que generen riqueza inclusiva, es decir riqueza social.
- Políticas que mejoren el tejido institucional.
- Políticas que fortalezcan la participación social en la gestión de lo público para alcanzar niveles de gobernabilidad adecuados.
- Políticas que promuevan la seguridad alimentaria de la provincia.
- Políticas que promuevan las actividades económicas no agropecuarias dirigidas a combatir la pobreza.
- Políticas que promuevan la identidad territorial.

4.3.3. Agenda para el desarrollo de la provincia de Chimborazo.

El objetivo principal de la agenda para el desarrollo de la provincia de Chimborazo debería ser la recuperación del área rural a través de la generación, distribución y redistribución de la riqueza, que permita reducir la vulnerabilidad de la economía y eliminar las inequidades territoriales; incorporando a los actores que

históricamente han sido excluidos. El instrumento para llegar a cumplir este objetivo debe ser el plan de desarrollo provincial a través de los 4 sistemas que sostienen la acción institucional del GAD provincial hasta el 2026:



4.3.3.1. Sistema para la equidad y la inclusión.

En el enfoque del desarrollo integral de la provincia, el sistema de equidad y de inclusión es prioritario y está dirigido a promover los valores y las prácticas sociales que fortalezca la interculturalidad, la convivencia democrática y la corresponsabilidad con el desarrollo provincial; para lo cual se debería contar con instituciones sólidas, organizaciones locales y una ciudadanía comprometida con el desarrollo provincial.

La meta propuesta al 2026 es la reducción de la pobreza por NBI en 9 puntos porcentuales, del 67.3% que se reportó en el censo del año 2010, al 58.3% al año 2026; cifra conservadora si se considera que en el período 2006-2014 la reducción promedio anual a nivel nacional fue de 1.9% anual y en Chimborazo fue del 1.4%.

El reto para la provincia de Chimborazo y los esfuerzos de los GAD debería volcarse en reducir la pobreza estructural al menos en el porcentaje que se ha dado entre el 2006 al 2014; lo que significaría 16.8% de reducción entre el 2014-2026, logrando reducir la pobreza por NBI al 50.5%, lo que todavía representa un porcentaje menor en relación a la media nacional.

Esto implica que los GAD a través de las competencias exclusivas y concurrentes en coordinación con las instancias del gobierno nacional y la cooperación internacional, promueva la inyección de recursos extras para dotar de agua de consumo humano y eliminación de excretas a la población de los cantones prioritarios de atención: Guamote, Colta y Alausí, en su orden.

El GAD provincial dentro de sus funciones está el desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia, lo que le permite ser parte de un programa coordinado con el gobierno nacional y los GAD municipales responsables del manejo del uso del suelo y la dotación de servicios básicos, para impulsar programas para el mejoramiento de las viviendas.

El sistema de equidad e inclusión requiere de un sistema de gestión social cogestionado con las organizaciones sociales en todos los niveles de gobierno que planifique, monitoree y evalúe los avances de las acciones; un tejido social e institucional comprometido con el objetivo de erradicar la pobreza y las desigualdades en la provincia de Chimborazo y un conjunto de estrategias para la consecución de un fondo de recursos que permita invertir en la infraestructura sanitaria y de vivienda en las zonas más deprimidas; considerando además, la priorización realizada por la ENIEP para las inversiones gubernamentales.

Los principales problemas detectados: Alarmantes índices de pobreza en los cantones: Guamote, Colta, Alausí, Pallatanga; acceso limitado a los niveles de educación, en los cantones: Chunchi, Colta, Pallatanga, Alausí, Guamote; analfabetismo Colta (26.71%); alta tasa de mortalidad materno – infantil; condiciones precarias de las viviendas Guamote (81%); deficiente acceso a los servicios básicos en los cantones: Guamote, Colta, Pallatanga, Alausí, Guano, Penipe. (sin descuidar los otros cantones con déficit alto); migración y desestructuración del núcleo familiar que afecta especialmente a la población de: Colta, Alausí, Guamote; soberanía alimentaria en riesgo; organizaciones sociales debilitadas; insuficiente articulación de los sectores de atención prioritaria.

La solución a los problemas señalados recae en la competencia de todos los niveles de gobierno, que además debe convocar el compromiso técnico y

financiero de la ENIEP y debe ser coordinado por el GADPCH y los Gobiernos Municipales en sus respectivos cantones.

4.3.3.2.Sistema de Fomento Productivo.

El fomento productivo es competencia exclusiva del GAD provincial, que presenta debilidades y problemas que según el PDOT se resumirían en: bajos niveles de actividad económica provincial; la mayoría de la población económicamente activa (PEA) ocupada está en el sector primario; bajos niveles de productividad; limitado acceso a los factores de producción (agua, tierra, capital, conocimiento y tecnología); seguridad alimentaria provincial amenazada; ausencia de organización y planificación de la producción agropecuaria y del desarrollo económico territorial; ausencia de la producción con encadenamientos productivos y de valor; entre el 50 y 60% de los suelos de Chimborazo están limitados para el desarrollo de actividades agropecuarias; falta de normativas para la producción dirigidas a mejorar los estándares de calidad en todos los eslabones de la producción y la comercialización; limitados elementos jurídicos que viabilicen el uso y la ocupación del suelo de acuerdo a su vocación productiva; potencialidades provinciales no optimizadas para el turismo; altos índices de pobreza en las familias que tienen una jefatura femenina.

El sistema de fomento productivo debería lograr el equilibrio territorial, darle impulso a la producción de alimentos para la soberanía alimentaria, desarrollar los emprendimientos campesinos en el esquema de la estrategia territorial y el cambio de la matriz productiva; además de lograr la complementariedad en las relaciones de lo rural con lo urbano.

Para cumplir con estos objetivos se necesita crear un entorno favorable para el desarrollo económico que busca la efectividad y la sostenibilidad, para lo cual es necesario: la protección, recuperación y aprovechamiento del patrimonio natural y cultural; construir una identidad productiva; crear el entorno favorable de apoyo a la producción (Infraestructura); fortalecer el tejido social vinculado a las actividades productivas; desarrollar un entorno normativo y regulatorio favorable y amigable

con el fomento productivo; desarrollar la gestión de la información básica productiva confiable y actualizada e investigar los mercados⁴⁹.

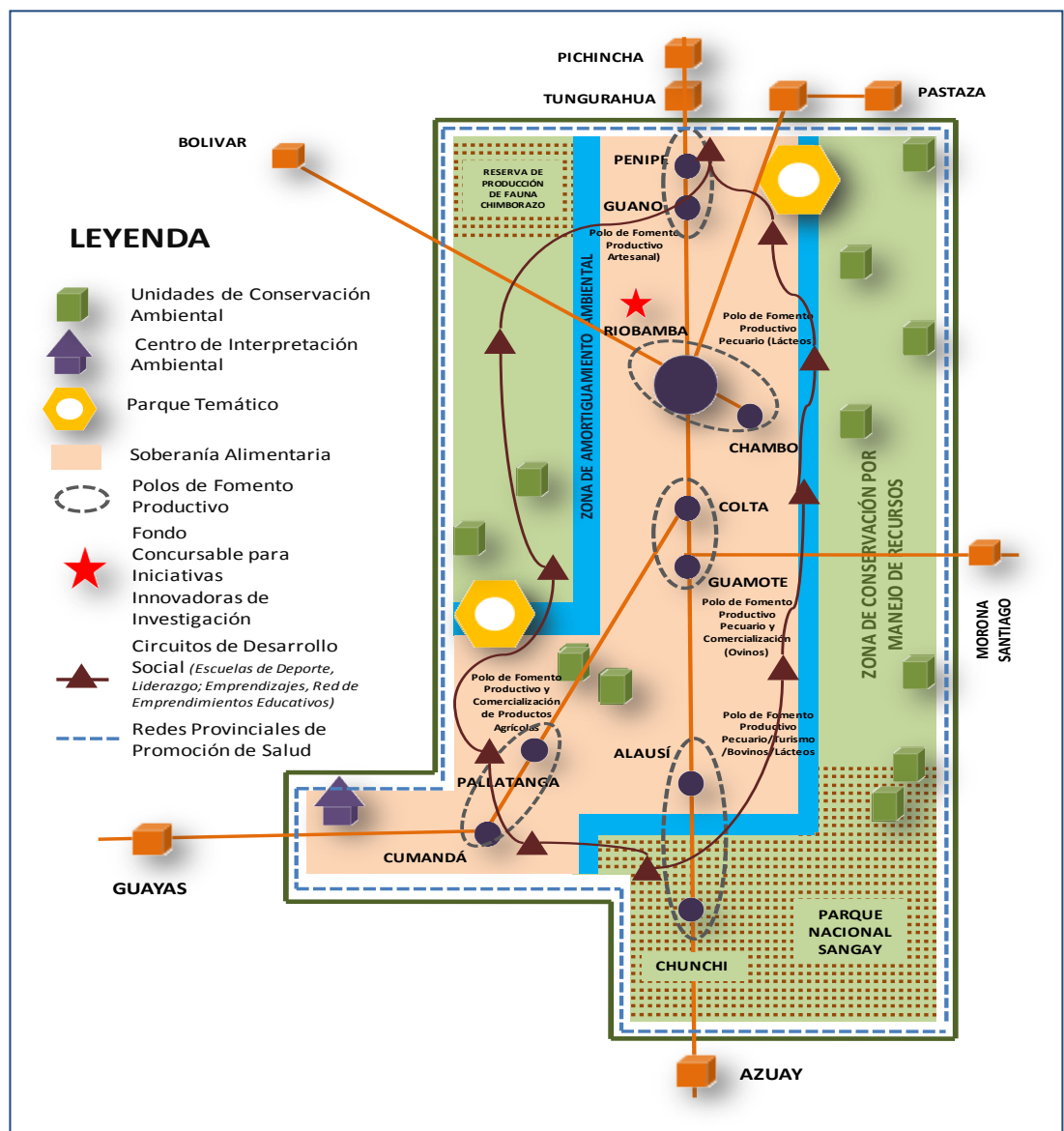
A través de la competencia de fomento productivo, es posible implementar la planificación en un nuevo concepto de integralidad del territorio, considerando las actuales condiciones de la ruralidad que tiene la provincia; la complementariedad de lo urbano con lo rural y de los diferentes grupos de población asentadas en otras provincias. Además de las posibilidades del creciente proceso de globalización y las oportunidades que ofrecen estos nuevos mercados.



⁴⁹ Plan de ordenamiento de la provincia de Chimborazo, Sistema Territorial Propuesto. 2011.

Las condiciones que están señaladas deben formar parte de la estrategia territorial propuesta en la planificación provincial para la especialización de los territorios a través de los polos de fomento productivo especializado, las zonas de comercialización estratégica para la provincia, las zonas de conservación ambiental y los corredores interprovinciales que son importantes en la disposición constitucional para la conformación de regiones.

GRAFICO 11
ESQUEMA DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL PLANTEADA



FUENTE: Plan de Ordenamiento Territorial, 2011.
ELABORACIÓN: Equipo técnico del PDOT

4.3.3.3.Sistema de Gestión Ambiental

Una de las principales fortalezas que tiene la provincia de Chimborazo es su ecosistema; la diversidad de pisos climáticos que posee, la presencia de los espacios naturales y las fuentes hídricas en donde nacen las cuencas del río Pastaza, Guayas y Santiago, que a su vez son tributarios estratégicos para las represas hidroeléctricas de Agoyan y Mazar y de las zonas agropecuarias del Guayas, que hacen que su conservación sea de importancia interprovincial y nacional.

Es estratégico para la provincia, las condiciones de aprovechamiento y manejo sostenible, la conservación de los ecosistemas frágiles y la reducción de vulnerabilidad a riesgos naturales, en un sistema de gestión ambiental participativo que cumpla con los preceptos constitucionales sobre los derechos de la naturaleza y el Buen Vivir.

Siendo competencia exclusiva del Gobierno Provincial la gestión ambiental y el cuidado ambiental, importante para la sostenibilidad del desarrollo provincial, en la agenda provincial deberá considerar las estrategias para enfrentar: la disminución de la superficie y la calidad de la cobertura vegetal en páramos y bosques; erosión física, química y biológica de los suelos; el deterioro acelerado de la superficie de los glaciales en los volcanes; la reducción de la calidad y cantidad de agua en todos los cursos naturales y artificiales; los conflictos en el uso de suelo; las amenazas a los ecosistemas frágiles; la falta de normativa ambiental provincial; los altos niveles de contaminación en los ríos; los bajos niveles de concienciación ambiental en la población.

Es necesario señalar que estas acciones provinciales deben ser coordinadas con las instancias del gobierno central y los Gobiernos Parroquiales para surtan efecto en la prevención y en el control.

4.3.3.4.Sistema de Gobernabilidad.

La normativa vigente, promueve la articulación y la complementariedad entre los niveles de gobierno, tanto para la aplicación de normativas como en la gestión de las competencias, lo que implica que en los territorios se encuentren mecanismos de cooperación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.;

además, la necesidad de promover la articulación con todas las organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, la ciudadanía, considerando las complejidades y la fragmentación actual, plantea el reto de encontrar e implementar los mecanismos que garanticen el pleno ejercicio del poder ciudadano en todos los ámbitos del desarrollo provincial.

Sin embargo, la débil gobernabilidad existente en la provincia debido a la débil articulación institucional y social existente en la provincia; la ley de participación y control social que no se implementa; el limitado marco normativo para la implementación de la planificación provincial; la ausencia de seguimiento en el cumplimiento de las metas del desarrollo provincial, no permite la implementación de procesos serios que aborden la complicada problemática de la provincia; por lo cual, es imprescindible que se fortalezca la gobernabilidad en el territorio como condición para la implementación de un proceso planificado para el mediano y largo plazo que logre impacto y sea compartido con los actores territoriales.

4.4. Perspectivas para el desarrollo de la provincia de Chimborazo en el proceso de regionalización.

La Constitución de la República establece un nuevo nivel de gobierno territorial intermedio; que son las regiones; según la planificación gubernamental esto facilitaría la creación de procesos de desarrollo económico local que fomenten el equilibrio territorial del país y de esta manera se pueda enfrentar las actuales desigualdades territoriales; permitiendo que en el país no existan regiones ganadoras y regiones perdedoras.

La nueva conformación administrativa gubernamental es el puente en la construcción de las regiones. La provincia de Chimborazo es parte de la Zona de Planificación 3⁵⁰; junto con las provincias de Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza; aspecto que no es posible omitir en la actual política de planificación y asignación de recursos del sistema de gestión descentralizada.

Para el efecto; la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, elaboró modelos territoriales de planificación para cada una de las zonas de planificación, que determinó los problemas y las potencialidades que

⁵⁰ Zona de Planificación dispuesta por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

deberían ser abordadas en lo social, productivo y ambiental, (SENPLADES, 2013). Esta evaluación es importante considerarla para establecer las ventajas y desventajas que la provincia de Chimborazo tiene en relación a las provincias que forman parte de la zona de planificación y posiblemente de la región que se pretende formar.

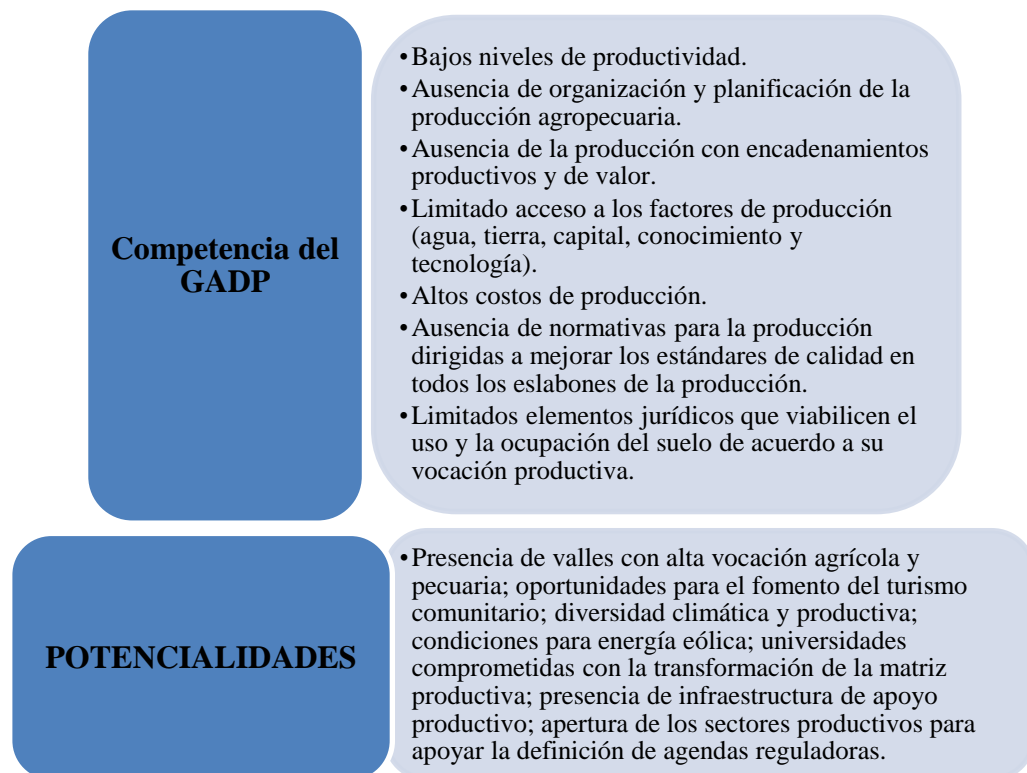
COMPONENTE SOCIAL:

Competencias del GADM y Gobierno Central	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo acceso a los servicios de agua segura, alcantarillado, recolección de basura, vivienda digna y propia
Competencias concurrentes con todos los GAD	<ul style="list-style-type: none"> • Alarmantes índices de pobreza (estructural y coyuntural) • Migración y desestructuración del núcleo familiar
Competencia del GADP	<ul style="list-style-type: none"> • soberanía alimentaria en riesgo
POTENCIALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • La mayor parte de la PEA está vinculada a la producción agropecuaria, las organizaciones sociales productivas están altamente cohesionadas; existen asentamientos poblacionales complementarios; la presencia de pueblos y nacionalidades originarias.

COMPONENTE PRODUCTIVO:

Competencia del GADP	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos niveles de productividad. • Ausencia de organización y planificación de la producción agropecuaria. • Ausencia de la producción con encadenamientos productivos y de valor. • Limitado acceso a los factores de producción (agua, tierra, capital, conocimiento y tecnología). • Altos costos de producción. • Ausencia de normativas para la producción dirigidas a mejorar los estándares de calidad en todos los eslabones de la producción. • Limitados elementos jurídicos que viabilicen el uso y la ocupación del suelo de acuerdo a su vocación productiva.
POTENCIALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de valles con alta vocación agrícola y pecuaria; oportunidades para el fomento del turismo comunitario; diversidad climática y productiva; condiciones para energía eólica; universidades comprometidas con la transformación de la matriz productiva; presencia de infraestructura de apoyo productivo; apertura de los sectores productivos para apoyar la definición de agendas reguladoras.

COMPONENTE AMBIENTAL:



De acuerdo a este diagnóstico, las potencialidades de la provincia de Chimborazo están dadas en la producción agropecuaria y el turismo comunitario; alrededor de las cuales se daría el desarrollo económico territorial y el aporte a la región. En esta situación de contrastes, establecen que los problemas sociales de la provincia son limitantes para el desarrollo de la región, lo que se puede aprovechar para promover el cumplimiento de los objetivos de la planificación nacional que es la reducción de brechas y desigualdades socioeconómicas, a través de la desconcentración de los servicios y la inversión pública hacia las zonas deprimidas.⁵¹ Lo que deja abierta la posibilidad para la gestión de inversiones nacionales en los territorios de la provincia de Chimborazo con mayores problemas de pobreza.

En la historia de Chimborazo, la ubicación estratégica de la provincia ha permitido crear corredores económicos, sociales y culturales; especialmente con las provincias de Guayas, Bolívar y Morona Santiago; sin embargo, la postergación del tiempo para el cumplimiento de la disposición Constitucional de conformar las

⁵¹ SENPLADES, *Resumen Agenda Zonal 3, Provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua*, Ambato, SENPLADES, 2013, p.391.

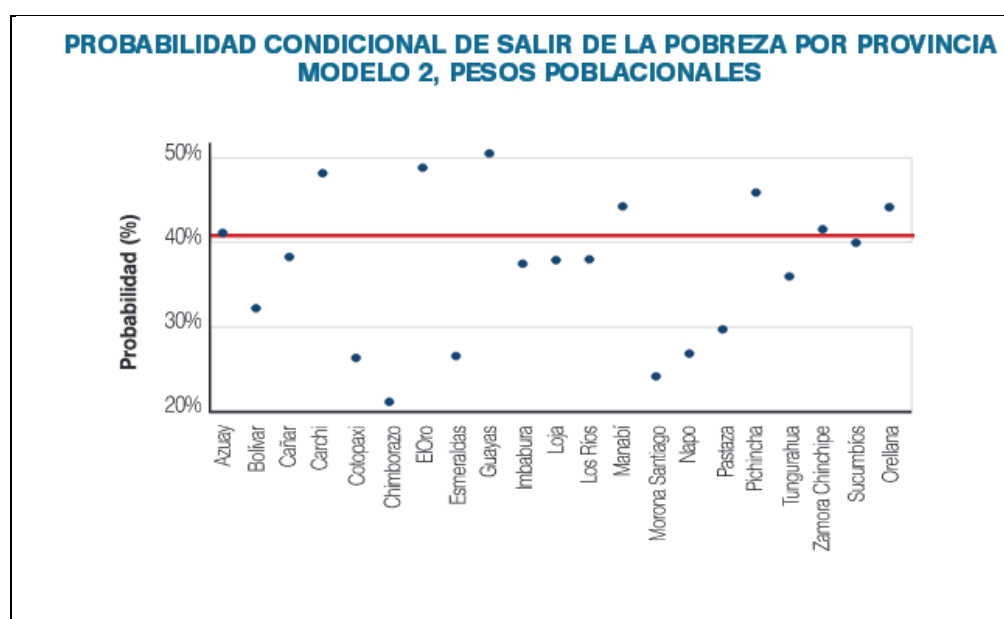
regiones en el Ecuador, no debe debilitar los esfuerzos para posicionar a Chimborazo en un posible contexto regional.

CAPITULO IV

5. POBREZA, RURALIDAD Y COMPETENCIAS DEL GOBIERNO PROVINCIAL DE CHIMBORAZO.

Como se ha podido observar en el primer capítulo de la investigación, la situación de pobreza en la provincia de Chimborazo en el período 2006-2014, “perdió el tren” de los cambios positivos que se dieron en la reducción de la pobreza en el Ecuador. La inversión pública no tuvo el impacto esperado, ante la falta de planificación y territorialización de los proyectos, a lo que se suma la falta de priorización de la reducción de la pobreza en la agenda pública provincial y nacional.

De continuar esta misma tendencia, según consta en el estudio realizado por el INEC⁵² la probabilidad condicional que tiene la provincia para salir de la pobreza no es promisoría, Chimborazo se quedaría rezagada junto a Morona, Napo, Cotopaxi y Esmeraldas.



FUENTE: Reporte de pobreza por consumo. Ecuador 2006-2014, INEC, 2016.

ELABORACIÓN: INEC.

Bajo esta realidad, la segunda pregunta que corresponde al capítulo II ¿cuáles son las condiciones de la nueva ruralidad en la provincia de Chimborazo?, tomando como base, los nuevos paradigmas para el desarrollo rural.

⁵² Reporte de la pobreza por consumo, Ecuador 2006-2014, INEC, BANCO MUNDIAL, pg.191. Quito, 2016.

El diagnóstico de la provincia a través de la situación actual de los subsistemas, permite ver la gravedad de los problemas que se vienen arrastrando como resultado de los modelos de desarrollo equivocados y ajenos a la realidad, frente a los nuevos escenarios que obligan a cambiar los paradigmas para planificar y actuar, considerando las nuevas condiciones del sector rural de Chimborazo.:



El enfoque de la nueva ruralidad aporta en la lectura de las nuevas condiciones que tiene la provincia en la actualidad y los condicionantes que debe tomarse en cuenta para el desarrollo integral territorial, en el que conviven los problemas que se arrastran del pasado , con los desafíos del presente:

- Reconceptualizar y revalorizar el espacio de lo rural, para establecer nuevas relaciones de complementariedad territorial.
- El desafío de reducir la pobreza, para lograr superar las desigualdades e inequidades por etnia y género en la provincia.
- Mirar al campo como un potencial económico, social, ambiental que permite diversificar la economía campesina, que cuenta con un tejido social con una carga histórica importante y un patrimonio natural estratégico para la sostenibilidad de la economía provincial.

- Es necesario posicionar al sector agropecuario de la provincia, dándole valor agregado a la producción, identidad, competitividad y acceso a la comercialización justa.
- Lograr la equidad territorial en la distribución de los servicios y el equipamiento para el desarrollo permite establecer un desarrollo equilibrado del territorio, sin desconocer la importancia que tiene Riobamba como recipiente de la migración rural de Chimborazo.
- La conservación del ambiente es estratégico para sostenibilidad de la provincia; el cuidado de las fuentes de agua, la recuperación de las tierras erosionadas.
- Visión de desarrollo con identidad, fortaleciendo y recuperando su importante tejido social.
- Instituciones públicas fortalecidas, que planifiquen el territorio de forma integral y sean capaces de convocar a todos los sectores y actores; que sean **eficientes, descentralizados, democráticos y éticos.**

Con los elementos expuestos, la tercera pregunta que debe plantearse ¿Qué hacer desde el Gobierno Autónomo Provincial de Chimborazo para reducir la pobreza en el sector rural?, con la experiencia obtenida en la Viceprefectura de Chimborazo,. Señalaré varios puntos a considerar:

- Elevar el objetivo de reducir la pobreza a política pública en la provincia de Chimborazo y declararle prioritaria en el territorio.
- Fortalecer la capacidad de planificación y coordinación provincial que debe ser ejercida por el Gobierno Provincial, con todos los niveles de gobierno: nacional y locales para la asignación eficiente de los recursos en las zonas prioritarias de atención.
- Promover el autocentramiento de la economía provincial, con una fuerte política de recuperación del sector agropecuario y el impulso al desarrollo económico provincial.
- Promover acuerdos éticos con actores públicos y privados para reducir la pobreza en Chimborazo, generar empleo y trabajo digno.

- Recuperar el tejido organizativo de la provincia de Chimborazo para lograr la participación activa de la población en la recuperación de la vocación agropecuaria y la dotación de mejores condiciones en el área rural.
- Fortalecer al Gobierno Provincial en el área técnica, para que las decisiones en la asignación del presupuesto responda a la planificación y no a los intereses del momento. Es necesario que las instituciones sean más técnicas y menos un instrumento para el clientelismo.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

6.1.Conclusiones.

A lo largo de los capítulos que conforman el documento; si bien se puede apreciar un territorio con múltiples problemas, también se ven las potencialidades en una provincia que tiene una rica historia de lucha y pujanza que la colocó en un sitio preferente en el país; sin duda, las condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales es posible revertirlas con el compromiso de todos los actores involucrados en su desarrollo. Por tanto, las conclusiones y recomendaciones se darán en un contexto propositivo de cambios y visión de futuro para Chimborazo.

Sobre el objetivo específico N°1:

Analizar los cambios que se han producidos en las condiciones de pobreza de la provincia de Chimborazo, durante el período 2006-2014.

- En el Ecuador durante el período 2006-2014, se dieron cambios importantes en las condiciones de pobreza; así, la pobreza estructural medida por las necesidades básicas insatisfechas, se redujo en 17.8%; en tanto que, la pobreza coyuntural medida por el consumo cedió al 12.5% y la pobreza medida por los ingresos se redujo al 15.1%; sin duda, son avances importantes que no tuvieron el mismo impacto en la provincia de Chimborazo, en donde, la pobreza extrema se redujo en 11.4%; esto es 5.2% menos y la pobreza coyuntural medida por el consumo y los ingresos, disminuyó en porcentajes mínimos en relación al nivel nacional, 0.6% y 2.1%, respectivamente.
- Las cifras determinan que 9 de los 10 cantones que conforman la provincia, superan la media nacional (56,15%) de pobreza por NBI; siendo los más afectados los cantones: Guamote, Colta y Alausí, que coincide con los territorios de mayor población indígena; ubicando a Chimborazo en el grupo de provincias con mayor pobreza en la sierra central y en el Ecuador.
- Desde el enfoque de la multidimensionalidad que atraviesa el análisis realizado, estos datos describen la privación y vulneración de la población de Chimborazo en los derechos de la población al agua, vivienda, educación y ambiente saludable.
- Considerando que la pobreza coyuntural es influenciada por el movimiento de la economía y que en el período de estudio, el Ecuador contó con un

crecimiento económico importante que influyó en la economía familiar; en el caso de Chimborazo, se observa con preocupación, el estancamiento de la economía lo que se reflejó en el 53.5% de la población que no logró acceder a la canasta de bienes y servicios mínima y que el ingreso inferior a la línea de pobreza afecte al 53.10% en el 2010. El análisis de la pobreza a través de los ingresos, no fue posible realizar al 2014, porque no se contó con la información sobre el índice de precios al consumidor que se realiza anualmente solo en las ciudades consideradas “principales”.

La pobreza estructural y coyuntural son factores que han afectado el desarrollo de la provincia de Chimborazo, y es una obligación de todos los niveles de gobierno proveer de los servicios básicos y un ambiente apto para las actividades productivas y sociales, lo que requiere de inversiones suficientes para dotar de servicios básicos y saneamiento ambiental, mejorar el acceso a la salud, educación, vivienda, brindando mejores oportunidades a la población para desarrollar sus capacidades.

Sin duda, las condiciones de pobreza, la pérdida de los medios de producción y la falta de servicios están provocando la migración de la población rural, son cambios que ya impactan la composicional poblacional, lo que se observa en la reducción de la población joven en el área rural; lo que amenaza la seguridad y la soberanía alimentaria.

Sobre el objetivo específico N°2:

Analizar las condiciones actuales del área rural de la provincia de Chimborazo.

En las actuales condiciones de la ruralidad de la provincia de Chimborazo, se presentan varios problemas que ponen en riesgo la vocación agropecuaria que se ha mantenido a lo largo de la historia en manos de la población campesina y ha sido la base de la economía rural, debido a varios factores que han deteriorado progresivamente el suelo, especialmente en los cantones: Guamote, Alausí y Penipe; el incremento de la frontera agrícola que amenaza el páramo, la deforestación y la quema de bosques, los problemas de contaminación de los ríos y la disminución de los caudales en las fuentes superficiales y mantos subterráneos y las prácticas en la tenencia de la tierra que de seguir la tendencia, el 90% de las tierras, será de 1 Ha; lo que no permitiría garantizar la soberanía alimentaria de la provincia.

A lo anterior se suma las condiciones de comercialización inequitativa que se produce ante las escasas políticas públicas de regularización de los precios; además de los suelos limitados para el desarrollo de actividades productivas intensivas como la agricultura, ganadería, debido a las pendientes que afectan el 58% de la extensión provincial principalmente a los cantones Alausí, Guamote, Colta y Riobamba; son factores que amenazan la sostenibilidad de la agricultura en la provincia, provocando la migración, especialmente de la población joven, lo que se confirma al comparar las ramas de actividad económica del 2001 al 2010 que deja ver la tendencia en el cambio de la actividad agropecuaria hacia los servicios, el comercio y la construcción; se puede concluir que:

- La situación actual de la provincia de Chimborazo, ha limitado los medios de vida de la población rural, lo que se explica en los altos niveles de pobreza y en el desplazamiento del sector agropecuario, provocando que 6 de cada 10 habitantes se vean obligados a migrar debido a las difíciles condiciones del campo.
- Chimborazo es una provincia con gran vulnerabilidad social por las condiciones de acceso a la educación en todos los niveles, las limitaciones que afectan la calidad de la educación; analfabetismo focalizado en los cantones con mayor población indígena: Colta, Alausí y Guamote; dificultades en el acceso a la salud y a los servicios del sistema de salud. Desequilibrios que son más evidentes en los asentamientos más distantes que se caracterizan por estar menos atendidos en salud y educación; que coinciden con los sectores en los que se concentran los niveles más altos de pobreza por NBI.
- Riobamba se ha transformado en el recipiente migratorio rural, lo que ha provocado el incremento del trabajo informal especialmente de las mujeres y niñas; el incremento de los cinturones de pobreza en la periferia de la ciudad, en asentamientos urbanos no planificados que limitan el acceso a los servicios básicos, a la salud y a la educación. Con una débil respuesta en la generación de condiciones de planificación y empleo; pues el número de industrias asentadas en el cantón, apenas es del 0.5% del total nacional, según los datos de la Superintendencia de Compañías el número de industrias apenas

representa el 0.5% del total nacional; lo que implica que el desarrollo industrial también es limitado en la provincia.

Sobre el objetivo específico N°3:

Esbozar líneas de acción que le permitiría al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, incidir en la reducción de la pobreza del sector rural de la provincia de Chimborazo, en el marco de sus competencias exclusivas.

La provincia de Chimborazo posee varias potencialidades, sobre las cuales se debe repensar el desarrollo y reorientarlo, sobre todo en los territorios más vulnerables:

- La diversidad de centros poblados con características y rasgos culturales propios; su diversidad cultural y ambiental hace que esta provincia sea un atractivo para el turismo y en ella se encuentre una variedad de sistemas agrícolas y pecuarios.
- En la provincia todavía se mantiene el 38% de páramos, lo que constituye una reserva estratégica de agua y de materia orgánica. Además que en Chimborazo nacen 3 sistemas hidrográficos importantes que tributan a las cuencas del río Pastaza, Guayas y Santiago, cuyas fuentes son estratégicas para el país y el funcionamiento de las represas de Mazar (Azuay), Agoyan (Tungurahua) y al sistema productivo de la cuenca del Guayas (Guayas).
- La ubicación geográfica, convierte a Chimborazo en un punto de conexión estratégica entre las diferentes regiones del Ecuador: sierra, costa y oriente, además de la cercanía con las principales ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca, lo que ha permitido establecer corredores históricos para el comercio y el relacionamiento de la provincia.

En la normativa vigente para los gobiernos autónomos descentralizados; el GAD provincial tiene un rol estratégico como motor del desarrollo territorial que le plantea varios retos:

- Como rector de la planificación provincial debe articular la planificación con todos los niveles de gobierno, incluido el gobierno nacional y las instancias de cooperación internacional; permitiendo alinear y priorizar los recursos de inversión en el territorio en función de una agenda de iniciativas e inversiones

para la reducción de la pobreza, especialmente en los cantones más deprimidos (Guamote, Colta y Alausí); sabiendo que la reducción de la pobreza es una condición “sine qua non” para cualquier proyecto de futuro para Chimborazo y que es una responsabilidad que debe ser compartida entre los actores del desarrollo.

- Desde su rol de promotor del desarrollo económico de la provincia, debe impulsar dinámicas que generen empleo y el trabajo digno que contribuya a lograr la equidad social en el territorio para reducir la pobreza, en coordinación con todos los niveles de gobierno, incluido el gobierno nacional y el sector privado.
- Es necesario que el GADPCH, fortalezca la rectoría en las políticas públicas provinciales, las mismas que deben ser integrales pensando en el desarrollo económico territorial, la generación de riqueza inclusiva, es decir riqueza social; políticas que mejoren el tejido institucional y fortalezcan la participación social en la gestión de lo público para alcanzar niveles de gobernabilidad adecuados; políticas que promuevan la seguridad y la soberanía alimentaria de la provincia; políticas que promuevan las actividades económicas no agropecuarias dirigidas a combatir la pobreza, sin olvidar lo importante que es promover la identidad territorial a través de las políticas públicas.

El futuro del área rural depende de las decisiones actuales para la conservación y la recuperación de los suelos y el apoyo a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización. Pero también es necesario trabajar en el cambio de la matriz productiva que fomente nuevos emprendimientos con alto valor agregado y que optimice las potencialidades que tenemos en la provincia.

La normativa actual le permite ejercer al GADPCH, la coordinación en la planificación y en la ejecución de las inversiones con todos los niveles de gobierno; lo que permite colocar como prioridad de la agenda provincial, la reducción de la pobreza con el compromiso de todos los GADs; sabiendo que es imposible pensar en un proyecto de futuro y de desarrollo integral para la provincia, mientras persistan los problemas estructurales de la pobreza que expulsa a la población rural hacia las ciudades, en especial Riobamba, que no es capaz de responder a la creciente

demanda de empleo, servicios, etc. provocando el incremento de los cinturones de pobreza y la pauperización en sus condiciones de vida.

6.2.Recomendaciones.

En las actuales condiciones de la provincia de Chimborazo que se debate entre los problemas estructurales y las condiciones de su “nueva ruralidad”, no es posible actuar con los mismos enfoques y las mismas herramientas de desarrollo, es necesario plantearse paradigmas alternativos, el enfoque de la nueva ruralidad y la construcción del Sumak Kawsay, el cambio de la matriz productiva y los corredores económicos especializados y compartidos con otras provincias.

Un proyecto serio para el desarrollo de Chimborazo, requiere de un gobierno provincial sólido, transparente, ético, responsable que logre convocar y articular a todos los sectores sociales, públicos y privados para establecer los acuerdos mínimos que impulse una agenda para su desarrollo.

Ninguna transformación se logra sin la participación social; razón por la cual, se debe fortalecer a las organizaciones sociales, especialmente al movimiento indígena, desde el respeto de un actor histórico importante, y no desde su participación clientelar y coyuntural.

Un proyecto de regionalización en las condiciones de pobreza e inercia económica, no es viable para Chimborazo; por lo que es imprescindible impulsar una agenda de desarrollo responsable y compartido con todos los sectores: público, privado y sociales para priorizar los objetivos de desarrollo. En este sentido el apoyo de la ENIEP y de la SENPLADES es estratégico en la superación de las inequidades territoriales.

7. BIBLIOGRAFIA.

- Carlos Ortíz Arellano, *Riobamba en el centro de la historia ecuatoriana*, Riobamba, Casa de la Cultura Ecuatoriana Núcleo de Chimborazo, 2015.
- Fernando Botero, “*Para no ser una carga*”, *Pasado y presente de las comunidades indígenas de Chimborazo, TOMO I Y II*, Riobamba, Editorial Pedagógica Freire, 2011.
- Hugo Burgos Guevara, *Relaciones interétnicas en Riobamba*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1997.
- Luciano Martínez Valle, *Respuestas endógenas de los campesinos frente al ajuste estructural. Ecuador desde una perspectiva andina comparativa*, en *Desarrollo Rural y Neoliberalismo*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2008.
- NORTH, & J. CAMERON, *Desarrollo rural y neoliberalismo*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2008.
- José Luis Espinoza, “Desde un enfoque unidimensional a uno multidimensional. implicancias para Nicaragua”, en *Multidimensionalidad de la pobreza, Proupuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, 2014.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, Quito, SENPLADES, 2014.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe. TOMO 1*, Santiago, Chile, FAO, 2013.
- Mujica Chirinos Norbys y Rincón González Sorayda, “Desarrollo humano, pobreza y desigualdades” en *Revista de Ciencias Sociales*, N°2, Maracaibo, Revista de Ciencias Sociales del Zulia, 2006
- CLACSO, *Multidimensionalidad de la pobreza, Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, 2014.

- CLACSO, *Pobreza y Desigualdad en América Latina y el Caribe*. En Introducción a un problema complejo, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2010.
- Nieves Cobos, G., *Desarrollo local y pobreza. Desigualdades socioterritoriales. La economía política de la pobreza*, Buenos Aires, CLACSO , 2008.
- Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, *Más allá del Desarrollo*, Quito, Abya Yala, 2011.
- Rafael Echeverri Perico y María Pilar Rivero, *Nueva ruralidad visión del territorio en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica, Insittuto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA , 2002.
- Edelmira Pérez, “Repensando el Desarrollo Rural”, en Norma Giarraca, comp., *Una Nueva Ruralidad en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- García Canclini, *La nueva ruralidad en América Latina*, en Edelmira Pérez, comp., el concepto de nueva ruralidad, Bogotá, 2008.
- Edelmira Pérez y otros, comp., *La nueva ruralidad en América Latina, Avances teóricos y evidencias empíricas*, Bogotá, editorial Pontificia Universidad Javeriana, Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008.
- Norma Giarracca y Bettina Levy comp., *Ruralidades latinoamericanas, identidades y luchas sociales*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004.
- IICA, *El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad "NUEVA RURALIDAD"*, Bogotá, CLACSO, 2000.
- CLACSO, *La nueva ruralidad en América Latina*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2008.
- Nasser Rebai, *Migración, dinámicas territoriales y nueva ruralidad: un punto de vista desde la sierra ecuatoriana*. París.: Observatorio geográfico de América Latina, Universidad de la Sorbona. París, 2011.
- Nasser Rebai, *Migración y cambios concretos en la sierra ecuatoriana: un punto de vista desde la parroquia Juncal*. Cuenca, Universidad de Cuenca, 2009.

- Manuel Chiriboga, *Competitividad territorial y el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito, Cooperación Técnica Belga (CTB). Programa de Desarrollo de la Región Norte del Ecuador, 2011.
- CONCOPE, *Políticas públicas productivas provinciales, 4P, elementos conceptuales y metodológicos*, Quito, Cooperación Técnica Belga (CTB), Programa de Desarrollo de la Región Norte del Ecuador (PDRN), 2011.
- Claudia Serrano y Patricia Acosta, *El proceso de descentralización en el Ecuador, Proyecto Gobernanza Sub nacional para el desarrollo territorial en los Andes*, Panamá, Centro Latinoamericano para el desarrollo rural, 2011.
- Constitución de la República del Ecuador*, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización*, COOTAD, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, 2010.
- Memorias del VIII del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, *Descentralización y equidad interterritorial: Estado de situación del proceso de transferencia de competencias en el Ecuador. Competencias y gestión del territorio*, Cuenca, 2013.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo, *Plan de desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Chimborazo*. Riobamba, GADPCH, 2011.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Resultados provinciales del censo de población y vivienda*, Quito, INEC, 2010.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “*nivel de escolaridad de los ecuatorianos*”, en Análisis, Revista Coyuntural, Septiembre 2012, Quito, INEC.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Informe de resultados ECV 2013-2014*.
Quito, Ecuador en cifras, INEC, 2014.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. INEC, *Reporte de pobreza por ingresos*,
Quito, INEC, Diciembre, 2014.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, *Plan Nacional para
la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, Quito, SENPLADES, 2014.

Andrés Mideros, “Ejes de la estrategia para erradicación de la pobreza”, conferencia
presentada en la FLACSO, Quito, 2014, en <http://www.planificacion.gob.ec> ›
Noticias › *Zona 9 – Matriz Quito*

SENPLADES, *Agenda Zonal 3 (2013-2017)*, Ambato, SENPLADES, 2013.

SENPLADES, *Resumen Agenda Zonal 3, Provincias de Cotopaxi, Chimborazo,
Pastaza y Tungurahua*, Ambato, SENPLADES, 2013.

Juan Pablo Durán Ortiz, La pobreza y su relación con el desarrollo social, el
crecimiento económico y el empleo: Nuevas hipótesis teóricas e
implicaciones prácticas, Colombia, p.4, en [http://
www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/.../Teorias-Pobreza_0.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/.../Teorias-Pobreza_0.pdf)

Jacinto Rodríguez Osuna, *Desequilibrios espaciales en la España de los siglos XIX y
XX*, Dialnet, 1983. en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/250833.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Informe de Pobreza, Diciembre 2015,
Quito, 2015, en [http://
www.ecuadorencifras.gob.ec/.../POBREZA/.../Informe](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/.../POBREZA/.../Informe)

SENPLADES, “La Planificación Nacional”, en <http://www.buenvivir.gob.ec/>